



23.004

Rapport annuel 2022 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 23 janvier 2023

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

Conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), nous vous soumettons le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2022 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.

23 janvier 2023

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

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

Table des matières

1	Introduction	5
2	Mandat et organisation	6
2.1	Mission et compétences des CdG	6
2.1.1	Missions des CdG dans le cadre de la haute surveillance	6
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	9
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
3	Travaux des CdG en 2022	15
3.1	Publications des CdG en 2022	15
3.2	Domaine DFAE/DDPS	17
3.2.1	Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée	18
3.3	Domaine DFF/DEFR	19
3.3.1	Réglementation du négoce boursier de cryptomonnaies	19
3.3.2	Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	22
3.3.3	Problèmes relatifs au transit de réfugiés par la Suisse	22
3.3.4	Interventions du SECO dans le cadre de la protection consulaire	23
3.4	Domaine DFI/DETEC	25
3.4.1	Pénurie de conductrices et conducteurs de locomotives aux CFF	25
3.4.2	Activités du Service suisse d'enquête de sécurité	27
3.4.3	Perturbation technique chez Skyguide SA	29
3.4.4	Risques liés à l'approvisionnement en électricité de la Suisse: activité passées des autorités fédérales	31
3.4.5	Laboratoire biologique de haute sécurité: assainissement du laboratoire de Mittelhäusern	33
3.4.6	Dossier électronique du patient	35
3.5	Domaine DFJP/ChF	37
3.5.1	Trafic de migrants	37
3.5.2	Situation en Ukraine – mesures du SEM	37
3.5.3	Violence dans les centres fédéraux pour requérantes et requérants d'asile	39
3.6	Domaine Tribunaux/MPC	40
3.6.1	Coordination avec la Commission judiciaire	40

3.6.2	Violation du secret de fonction: ordonnance de classement du procureur fédéral extraordinaire	41
3.6.3	Introduction du dossier judiciaire électronique (projet Justitia 4.0)	42
3.7	État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DélCdG	43
3.8	Autres sujets traités par les CdG	46
3.9	Visites de service	52
3.10	Requêtes	53
4	Inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19	53
4.1	Domaine DFF/DEFR	57
4.1.1	Crédits COVID-19	57
4.2	Domaine DFI/DETEC	60
4.2.1	Bases d'information internationales et échanges internationaux du DFI et de l'OFSP	60
4.2.2	Bases d'information scientifiques du DFI et de l'OFSP	62
4.2.3	Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de pandémie	63
4.2.4	Gestion des données sanitaires: travaux du DFI et de l'OFSP pour la numérisation du système de santé	64
4.2.5	Gestion des données sanitaires: réforme du Service sanitaire cordonné	65
4.2.6	Surveillance de l'OFSP sur la fondation «mesvaccins»	67
4.2.7	Gestion des biens médicaux: redistribution, revente et destruction de vaccins non utilisés	70
4.3	Domaine DFJP/ChF	72
4.3.1	Évaluation de la gestion de crise par la Chancellerie fédérale	72
5	Protection de l'État et services de renseignement	73
5.1	Missions, droits et organisation de la DélCdG	73
5.2	Suivi de l'inspection relative à l'affaire Crypto AG	75
5.2.1	Contexte	75
5.2.2	Recommandation 4	75
5.2.3	Recommandation 8	77
5.2.4	Recommandation 9	78
5.2.5	Recommandation 11	79
5.3	Contacts avec l'étranger	80
5.4	Recherche d'informations soumise à autorisation, exploration du réseau câblé et exploration radio	81
5.5	Obligation de fournir et de communiquer des renseignements	83
5.6	Systèmes d'information et protection des données	84
5.7	Indemnisation des cantons pour l'exécution de la LRens	86
5.8	Évènements survenus au sein du domaine Cyber du SRC	87

5.8.1	Haute surveillance concomitante de la DélCdG	87
5.8.2	Constatactions relatives aux activités du domaine Cyber du SRC	88
5.8.3	Processus de surveillance au niveau du SRC et du DDPS	89
5.8.4	Activité de surveillance de l'AS-Rens	91
5.8.5	Appréciation de la DélCdG	92
5.9	Contrat de prestations entre le SRC et un particulier	93
5.9.1	Haute surveillance concomitante de la DélCdG	93
5.9.2	Appréciation de la DélCdG	95
5.10	Conduite de la politique de sécurité par le Conseil fédéral	96
5.10.1	Haute surveillance exercée sur la conduite de la politique de sécurité	96
5.10.2	Tâches et fonctionnement de la Délséc et du GS	97
5.10.3	Mission d'évacuation à Kaboul en août 2021 – Appréciation de la DélCdG	98
5.10.4	Attaque russe contre l'Ukraine en février 2022	99
5.10.5	Entretien de la DélCdG avec la Délséc de mai 2022	101
5.10.6	Suite des travaux du GCUR et de la Délséc	102
	5.10.6.1 Scénarios d'évolution de la situation	102
	5.10.6.2 Demandes d'autres pays concernant du matériel de guerre suisse	103
	5.10.6.3 Préparation à un événement nucléaire	103
5.10.7	Entretien de la DélCdG avec le DDPS d'octobre 2022	104
6	Rapports de gestion et rapports récurrents	105
6.1	Rapport de gestion 2021 du Conseil fédéral	105
6.2	Rapport de gestion 2021 du Tribunal fédéral	106
6.3	Autres rapports traités par les CdG	107
	Abréviations	108

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire exercée en 2022 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 2022, les CdG ont publié quatorze rapports d'enquête. Ceux-ci ont notamment porté sur la transformation de l'Administration fédérale des douanes (AFD) en Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), sur la tentative de chantage à l'encontre du conseiller fédéral Alain Berset, sur la protection des eaux souterraines, sur la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat ou encore sur la mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral. Quatre rapports faisaient état d'investigations liées à la pandémie de COVID-19 (cf. ci-dessous), un concernait un contrôle de suivi relatif à une enquête antérieure menée par les CdG et trois étaient basés sur des évaluations réalisées par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). 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).

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. 3.8 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 leur inspection visant à analyser les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le ch. 4 présente les résultats de leurs travaux à ce sujet. Les investigations des CdG ont notamment porté sur les crédits COVID-19 (cf. ch. 4.1.1), la transmission et de la vente des doses de vaccin inutilisées (cf. ch. 4.2.7), les problèmes liés à la fondation «mesvaccins» (cf. ch. 4.2.6) ou l'évaluation de la gestion de crise par la Chancellerie fédérale (ChF) (cf. ch. 4.3.1). Par ailleurs, dans le cadre de leur inspection relative à la pandémie de COVID-19, les CdG ont publié des rapports concernant l'allocation perte de gain COVID-19 pour indépendants, l'acquisition de masques de protection, l'organisation de crise de la Confédération et l'approvisionnement économique du pays.

En 2022, les CdG ont également lancé deux nouvelles inspections, l'une portant sur la communication des autorités avant les votations et l'autre sur la mesure de l'efficacité au sein de la coopération au développement¹. Le CPA réalise actuellement une

¹ Les CdG et la DélCdG publient leur rapport annuel 2021 et leur programme annuel 2022, communiqué de presse des CdG-N/E du 27.1.2022

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 2022 sur divers thèmes à propos desquels aucune information n'avait été publiée jusqu'à aujourd'hui et qui font l'objet de certains chapitres du présent rapport, comme la réglementation du négoce boursier de cryptomonnaies (cf. ch. 3.3.1), les perturbations techniques chez Skyguide (cf. ch. 3.4.3), le dossier électronique du patient (cf. ch. 3.4.6), les mesures du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) liées à la crise en Ukraine (cf. ch. 3.5.2) ou la violence contre les requérants d'asile (cf. ch. 3.5.3).

Pendant l'année sous revue, les CdG se sont réunies 26 fois en séance plénière; le groupe de coordination a tenu 1 séance et les sous-commissions et groupes de travail se sont réunis 90 fois au total, dont 16 fois pour des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à 13 reprises. Cela représente un total de 130 séances.

Lors de leur séance plénière commune du 23 janvier 2023, les CdG ont adopté ce rapport à l'unanimité et décidé de le publier. Conformément à l'art. 157 de la loi sur le Parlement (LParl)², les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG et la DélCdG ont examiné l'avis des autorités et en ont tenu compte autant que possible.

La structure du rapport annuel des CdG a été légèrement modifiée. Par le passé, le chapitre relatif aux travaux des CdG durant l'année écoulée (ch. 3) était organisé par domaines thématiques (p. ex. sécurité sociale et santé publique, État et administration, environnement, transports et infrastructures, etc.). Ces catégories prédéfinies ne permettaient toutefois pas de tenir compte de manière optimale de la complexité et de la variété des tâches de l'administration fédérale. Pour une meilleure lisibilité, le compte-rendu sera désormais structuré en fonction des domaines d'activité des sous-commissions des CdG³; les informations seront donc classifiées en fonction des tâches des départements – respectivement de la ChF, des Tribunaux fédéraux et du Ministère public de la Confédération (MPC) – et non plus en fonction du domaine thématique concerné.

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

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

³ Les domaines d'activité respectifs des sous-commissions des CdG sont les suivants: DFAE et DDPS, DFF et DEFR, DFI et DETEC, DJFP et ChF, Tribunaux et MPC.

des tâches de la Confédération (art. 169 de la Constitution fédérale [Cst.]⁴ et art. 52 LParl). Les tâches, les responsabilités et les compétences des CdG sont définies principalement aux art. 26 à 27, 52 à 55, et 153 à 158 LParl, ainsi que dans d'autres textes légaux⁵ et réglementaires⁶.

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);
- en assurant le suivi d'interventions antérieures.

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

Le champ de surveillance des CdG couvre l'ensemble des activités du Conseil fédéral et des unités de l'administration fédérale ainsi que des tribunaux fédéraux et du MPC, à l'exclusion de l'activité juridictionnelle des tribunaux et des décisions du MPC (art. 191c Cst.; art. 26, al. 4, LParl).

⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS **101**).

⁵ Art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS **514.51**), art. 5, al. 1, de la loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**), art. 20 de la loi fédérale du 4.10.1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (LTrAlp; RS **742.104**) ou art. 10 de la loi fédérale du 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (LLGV, RS **742.140.3**).

⁶ Principes d'action des CdG du 29.9.2003 et du 4.9.2003 (FF **2015** 4395).

La haute surveillance parlementaire s'exerce également sur toutes les collectivités de droit public ou privé ainsi que sur les personnes physiques ou morales auxquelles sont confiées des tâches de la Confédération, même si les CdG font preuve d'une grande retenue dans ce domaine en comparaison avec la haute surveillance exercée sur les services de l'administration centrale. La surveillance des CdG porte également sur les instances cantonales, dans la mesure où celles-ci sont chargées d'exécuter le droit fédéral (art. 46, al. 1, et art. 49, al. 2, Cst.).

2.1.2 Droits à l'information et confidentialité des travaux

Pour mener à bien leur mission de haute surveillance, les CdG disposent d'un droit à l'information étendu (art. 150 et 153 LParl), renforcé et précisé lors de la modification de la LParl du 17 juin 2011⁷. 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 «[I]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

⁷ LParl: précision du droit à l'information des commissions de surveillance, modification du 17.6.2011 (RO 2011 4537); Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 2.1.4. (FF 2012 6301, en l'occurrence 6315).

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)⁸. La révision de la LParl du 17 juin 2011 les a par ailleurs contraintes à établir des directives relatives au maintien du secret, applicables à leur domaine de compétences, pour restreindre notamment l'accès aux co-rapports des cheffes et chefs de département concernant des objets du Conseil fédéral. Les CdG ont donc édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive⁹. En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl).

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

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

2.1.3 Collaboration des CdG et de la DélCdG avec leur secrétariat

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

Le secrétariat des CdG et de la DélCdG, qui fait partie des Services du Parlement, assiste et conseille les CdG et la DélCdG dans l'exercice de leurs attributions¹⁰. Il

⁸ À ce sujet, cf. également les deux avis de droit commandés par la CdG-N. Biaggini, Giovanni: Droit à l'information des CdG dans le cadre d'une poursuite pénale du point de vue constitutionnel, avis de droit du 5.6.2008; Oberholzer, Niklaus: Le droit à l'information des CdG en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la poursuite pénale, avis de droit commandé par la CdG-N du 5.6.2008, www.parlement.ch > organes > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (état au: 2.12.2022).

⁹ Directives des CdG relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2012, www.parlement.ch > organes > commissions > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (état au: 2.12.2022).

¹⁰ Art. 64, al. 1, et art. 64, al. 2, let. b et d, LParl.

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 surveillance¹¹. Il réceptionne en outre 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 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 indé-

¹¹ Art. 7, let. a, Règlement des Services du Parlement du 16.5.2014 (RSP), www.parlament.ch > Le Parlement > Services du Parlement (état au: 2.12 2022).

pendant sont définies dans la loi sur le Contrôle des finances (LCF)¹². D'après l'art. 15, al. 1, LCF, les CdF et la DélFin sont les interlocutrices directes du CDF au Parlement. La loi prévoit en outre que le CDF transmet les résultats de ses contrôles à la DélFin (art. 14, al. 1, LCF). Jusqu'à présent, cela concernait également les résultats relatifs à la gestion. Depuis la révision de la LCF, entrée en vigueur le 1er janvier 2018, l'échange d'informations entre le CDF, les départements, les offices fédéraux assumant des tâches interdépartementales, le Conseil fédéral, la DélFin et les CdG est réglementé dans une base légale. La modification de la loi prévoit entre autres que le CDF communique les manquements ayant une portée fondamentale en matière de gestion aux CdG ou à la DélCdG en même temps qu'il remet son rapport à la DélFin¹³.

Les CdG reçoivent le programme d'audit du CDF à la fin du mois de janvier de chaque année, ce qui leur donne l'occasion de s'entretenir avec le CDF sur d'éventuelles questions de fond. En outre, chaque printemps, les CdG prennent acte du rapport annuel du CDF¹⁴.

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 du Règlement du Conseil national [RCN]¹⁵ et art. 11, al. 1 du Règlement du Conseil des États [RCE]¹⁶). Leurs champs de compétences couvrent l'ensemble du domaine d'activité des départements fédéraux, de la Chancellerie fédérale (ChF), des tribunaux fédéraux, du MPC et de son autorité de surveillance.

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

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

¹² Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0).

¹³ Art. 14, al. 1, LCF

¹⁴ En 2018, les CdG ont examiné de manière approfondie la question de la délimitation entre la haute surveillance parlementaire et les activités du CDF. Cf. le rapport annuel 2018 des CdG et la DélCdG, daté du 29.1.2019 (FF 2019 2689 2706).

¹⁵ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS 171.13).

¹⁶ Règlement du Conseil des États du 20.6.2003 (RCE; RS 171.14).

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.

Deux 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 2022. Le groupe de travail «Gestion des risques de la Confédération», qui compte aussi un représentant de la DélFin parmi ses membres, examine la gestion des risques et les rapports sur les risques établis à l'intention du Conseil fédéral. Le groupe de travail «Cautionnements de la flotte suisse de haute mer» s'est penché sur les travaux qui ont fait suite à l'inspection sur les cautionnements des navires de haute mer menée en 2018¹⁷.

Chaque commission choisit également en son sein trois membres appelés à former la DélCdG. Cette dernière s'occupe spécifiquement de la haute surveillance sur les activités relevant de la sécurité de l'État et du renseignement civil et militaire. La

¹⁷ Cautionnements de navires de haute mer, rapport des CdG du 26.6.2018 (FF 2018 6235).

délégation dispose, en vertu de la Constitution et de la loi, d'un droit à l'information très étendu (voir ch. 5).

Les sous-commissions de la CdG-N sont chacune composées de neuf membres, celles de la CdG-E, de cinq membres. Les membres de la DélCdG ne peuvent siéger, en plus de leur mandat au sein de la délégation, que dans une seule sous-commission au maximum. Cette mesure vise à alléger la charge de travail des membres de la DélCdG.

En 2022, 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 Salzmann. 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 2022, est présentée dans le tableau ci-après.

Composition des CdG, de leurs sous-commissions et groupes de travail et de la DélCdG en 2022

<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, Nicolo Paganini, Isabelle Pasquier-Eichenberger, Katharina Prelicz-Huber, Daniela Schneeberger (depuis le 30.5.2022), Priska Seiler Graf, Andri Silberschmidt (jusqu'au 29.5.2022), Marianne Streiff-Feller (jusqu'au 16.8.2022), Lilian Studer (depuis le 17.8.2022), Michael Töngi, Erich von Siebenthal, Laurent Wehrli, Manuela Weichelt (vice-présidente)	Matthias Michel (président), Philippe Bauer, Elisabeth Baume-Schneider, Thierry Burkart, Marco Chiesa, Daniel Fässler, Maya Graf, Charles Juillard, Othmar Reichmuth, Werner Salzmann (vice-président), Carlo Sommaruga, Hans Stöckli, Heidi Z'graggen
<i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i>	
Nicolo Paganini (président), Yvette Estermann, Corina Gredig, Alois Huber, Matthias Samuel Jauslin, Fabian Molina, Isabelle Pasquier-Eichenberger, Priska Seiler Graf, Erich von Siebenthal	Charles Juillard (président), Philippe Bauer, Elisabeth Baume-Schneider, Werner Salzmann, Hans Stöckli

<i>Sous-commissions DFJP/ChF</i>	
Alfred Heer (président), Angelo Barrile, Corina Gredig, Erich Hess, Fabian Molina, Nicolo Paganini, Katharina Prelicz-Huber, Daniela Schneeberger (depuis le 30.5.2022), Andri Silberschmidt (jusqu'au 29.5.2022), Marianne Streiff-Feller (jusqu'au 16.8.2022), Lilian Studer (depuis le 17.8.2022)	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 (depuis le 30.5.2022), Andri Silberschmidt (jusqu'au 29.5.2022), Erich von Siebenthal, Manuela Weichelt	Othmar Reichmuth (président), Maya Graf, Charles Juillard, Matthias Michel, 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, Marianne Streiff-Feller (jusqu'au 16.8.2022), Lilian Studer (depuis le 17.8.2022), Michael Töngi	Marco Chiesa (président), Elisabeth Baume-Schneider, Matthias Michel, Othmar Reichmuth, 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), Manuela Weichelt, Yvonne Feri, Matthias Michel (vice-président), Werner Salzmann, Othmar Reichmuth, Ursula Schneider Schüttel (membre DéFin)
<i>Groupe de travail «Cautionnements de la flotte suisse de haute mer»</i>
Yvonne Feri (présidente), Thomas de Courten, Maya Graf, Charles Juillard, Matthias Michel, Othmar Reichmuth, Daniela Schneeberger (depuis le 30.5.2022), Andri Silberschmidt (jusqu'au 29.5.2022), Hans Stöckli, Erich von Siebenthal, Manuela Weichelt

3 Travaux des CdG en 2022

Dans le présent chapitre, les CdG présentent les thèmes et objets sur lesquels elles se sont penchées au cours de l'année sous revue, en mettant l'accent sur ceux qui n'ont pas encore donné lieu à l'une ou l'autre communication. Pour les sujets ayant déjà fait l'objet de rapports, communiqués de presse ou autres documents au cours de l'année, les CdG renvoient aux publications en question, énumérées dans le tableau ci-après (exception: les publications en rapport avec l'inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19 se trouvent au chap. 4).

3.1 Publications des CdG en 2022

Rapports et communiqués de presse des CdG

Thème	Documents publiés
Controlling des affaires compensatoires	Rapport de la CdG-E du 25 janvier 2022 (FF 2022 261)
Le controlling des affaires compensatoires ne permet pas de tirer des conclusions pertinentes quant au renforcement de la compétitivité de l'industrie suisse	Communiqué de presse de la CdG-E du 25 janvier 2022
Rapport annuel 2021 des CdG et de la DéICdG des Chambres fédérales	Rapport des CdG-N/E du 25 janvier 2022 (FF 2022 513)
Rapport annuel 2021 des CdG et de la DéICdG et programme annuel 2022	Communiqué de presse des CdG-N/E du 27 janvier 2022

Thème	Documents publiés
RUAG. Sécurité informatique – Situation en 2021	Rapport de la CdG-N du 18 février 2022 (FF 2022 491)
RUAG: les services fédéraux ont bien réagi face au piratage supposé de mai 2021, mais des mesures de sécurité supplémentaires doivent être prises avant la vente d'unités de l'entreprise	Communiqué de presse de la CdG-N du 22 février 2022
Problèmes d'adressage de la redevance radio/TV: la CdG-E salue les améliorations apportées, même si des points restent ouverts	Communiqué de presse de la CdG-E du 24 mai 2022
Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité	Rapport de la CdG-E du 23 mai 2022 (FF 2022 1702)
L'opportunité de certains aspects de la réorganisation des douanes est douteuse sur le plan politique	Communiqué de presse de la CdG-E du 30 mai 2022
Clarifications concernant la tentative de chantage à l'encontre du conseiller fédéral Alain Berset	Rapport des CdG-N/E du 14 juin 2022 (FF 2022 2083)
Clarifications concernant la tentative de chantage à l'encontre du conseiller fédéral Alain Berset	Communiqué de presse des CdG-N/E du 14 juin 2022
Protection des eaux souterraines en Suisse	Rapport de la CdG-N du 28 juin 2022 (FF 2022 1771)
Protection des eaux souterraines: face aux manquements dans l'exécution, la CdG-N attend une intervention plus ferme du Conseil fédéral	Communiqué de presse de la CdG-N du 30 juin 2022
Procédure d'évaluation du nouvel avion de combat	Rapport de la CdG-N du 9 septembre 2022 (FF 2022 2484)
Nouvel avion de combat: la CdG-N considère que la procédure d'évaluation était conforme au droit, mais critique que le Conseil fédéral ait d'emblée restreint sa marge de manœuvre de manière inutile	Communiqué de presse de la CdG-N du 9 septembre 2022

Thème	Documents publiés
Planification des besoins et mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral	Rapport des CdG-N/E du 20 septembre 2022 (FF 2022 2429)
Clarifications des Commissions de gestion concernant la planification des besoins et la mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral	Communiqué de presse des CdG-N/E du 22 septembre 2022
Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée: État de la mise en œuvre des recommandations de la CdG-E	Rapport de la CdG-E du 21 octobre 2022 (FF 2022 2979)
Indépendance des autorités de surveillance et de régulation: la CdG-E estime que, malgré divers progrès, une plus grande harmonisation des règles est nécessaire	Communiqué de presse de la CdG-E du 24 octobre 2022
Commissions consultatives extraparlémentaires	Rapport de la CdG-E du 15 novembre 2022 (FF 2022 3006)
Améliorations nécessaires de l'examen des actes d'institution des commissions consultatives extraparlémentaires et de leur réexamen dans le cadre du renouvellement intégral	Communiqué de presse de la CdG-E du 17 novembre 2022

3.2 Domaine DFAE/DDPS

En 2022, la CdG-N a clos différentes grandes enquêtes concernant les domaines DFAE et DDPS et a rédigé des rapports sur ses conclusions (rapports sur l'acquisition de masques de protection pendant la première phase de la pandémie de COVID-19, sur la sécurité informatique de RUAG et sur la procédure d'évaluation du Nouvel avion de combat [NAC], cf. ch. 3.1).

Afin que l'enquête sur l'évaluation du NAC puisse avancer et être terminée rapidement, plusieurs mesures ont été prises au début de l'année 2022. La CdG-N, et particulièrement la sous-commission chargée des investigations, ont suspendu l'ensemble de leurs activités sur d'autres dossiers, repoussant leur examen à l'automne 2022. Dans le même temps, la CdG-E et sa sous-commission DFAE/DDPS ont renoncé à tenir certaines séances et à procéder à des clarifications prévues au premier semestre 2022 afin que le secrétariat de la commission puisse, durant cette période, consacrer l'intégralité de ses ressources à l'inspection sur la procédure d'évaluation du NAC.

En conséquence, la commission a dû reporter l'examen de presque tous les autres dossiers qu'elle devait traiter et n'a donc pas pu clore les investigations les concernant. De ce fait, la CdG-N ne peut rendre compte, ci-après, que sur les travaux menés sur un seul dossier.

La sous-commission de la CdG-E a recommencé à tenir séance régulièrement à partir du 29 juin 2022 tandis que son homologue du Conseil national a repris l'examen des dossiers en suspens à partir du mois d'octobre 2022. Les conclusions de ces travaux figureront dans le rapport annuel 2023.

3.2.1 **Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée**

Dans le cadre de son deuxième contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée¹⁸, la CdG-N s'est concentrée sur plusieurs questions en rapport avec l'exécution des Contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP)¹⁹. Comme certaines de ces questions étaient liées à l'élaboration de la loi sur la sécurité de l'information (LSI)²⁰, retardée à plusieurs reprises, le contrôle de suivi s'est lui aussi prolongé sur plusieurs années. Durant cette période, de nouveaux aspects ont attiré l'attention de la commission, entre autres concernant l'archivage des données issues des CSP et les compétences des services spécialisés CSP au sein du Secrétariat général du DDPS et de la ChF. La CdG-N en a donc aussi tenu compte dans ses clarifications.

Fin 2021²¹, la CdG-N est parvenue à la conclusion que les questions soulevées avaient été clarifiées. Elle a constaté que l'exécution des CSP et les compétences en la matière étaient désormais clairement réglementées. Avec la LSI, l'ordonnance sur les CSP²² et les directives édictées par le DDPS, une réglementation adéquate a été mise en place. L'existence de deux services spécialisés CSP, l'un au sein du Secrétariat général du DDPS et l'autre au sein de la ChF, garantit que les contrôles sont effectués en toute indépendance et exclut tout conflit d'intérêts. Enfin, la commission a pris acte du fait que la ChF et les Archives fédérales suisses (AFS) avaient défini, à l'automne 2020, les données personnelles et les documents qui doivent être archivés; les règles concernées s'appliquent aussi aux dossiers relatifs aux CSP du DDPS. La CdG-N a donc décidé de clore définitivement son contrôle de suivi et le dossier y relatif.

¹⁸ Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28.11.2008 (FF 2009 2989).

¹⁹ Les résultats du premier contrôle de suivi de cette inspection ont été publiés en 2013 (FF 2013 5619).

²⁰ 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).

²¹ Comme le contrôle de suivi n'a été terminé que tardivement en 2021, il n'a plus été possible d'en rendre compte dans le rapport annuel 2021, raison pour laquelle ce sujet est repris ici.

²² Ordonnance du 4.3.2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4).

3.3 **Domaine DFF/DEFR**

3.3.1 **Réglementation du négoce boursier de cryptomonnaies**

Durant l'année sous revue, la CdG-N a clos ses travaux concernant la réglementation du négoce boursier de cryptomonnaies faisant suite à une requête reçue en mai 2021 de la part d'un particulier. Cette requête vise d'une part à soutenir la requête déposée en 2020 par la fondation Greenpeace Suisse concernant la gestion des risques financiers liés au climat, sur laquelle la CdG-N a rendu compte dans son rapport annuel précédent²³. D'autre part, l'auteur de la requête estime que les cryptomonnaies ne remplissent pas les critères de légalité pour être négociées en bourse, notamment en raison du fait que leur créateur ou émetteur n'est pas identifiable. La CdG-N s'est fait informer sur ce second aspect par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et par le DFF en 2021 et 2022.

Il convient en premier lieu de relever qu'en Suisse, les dispositions du droit des marchés financiers sont par principe appliquées indépendamment des technologies utilisées (neutralité technologique). Selon l'actuelle loi sur le blanchiment d'argent (LBA)²⁴, un intermédiaire financier suisse gardant pour autrui ou aidant à transférer des cryptomonnaies est soumis aux mêmes obligations que s'il s'agissait d'une monnaie fiduciaire comme le franc suisse, dont l'identification de l'ayant droit économique. Divers mesures législatives ont été prises pour réduire les risques spécifiques identifiés dans le secteur des cryptomonnaies²⁵ et sont entrées en vigueur en 2021²⁶.

Par ailleurs, une distinction doit être faite entre le négoce en bourse d'instruments financiers en lien avec les cryptomonnaies, le négoce en bourse d'instruments financiers en lien avec la technologie des registres électroniques distribués (TRD)²⁷ ou de la *blockchain*²⁸ et l'utilisation et le négoce de cryptomonnaies.

Concernant le négoce en bourse d'instruments financiers en lien avec les cryptomonnaies, il convient de souligner que des valeurs mobilières au sens de l'art. 2, let. b, de

²³ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513 ch. 3.2.4).

²⁴ Loi fédérale du 10.10.1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Loi sur le blanchiment d'argent, LBA; RS 955.0).

²⁵ Voir notamment le deuxième rapport national sur les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, communiqué de presse du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) du 29.10.2021, www.sif.admin.ch > Documentation > Informations spécialisées > Deuxième rapport national sur les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

²⁶ Loi fédérale du 25.9.2020 sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués (TRD) (RO 2021 33).

²⁷ Un registre distribué est un registre simultanément enregistré et synchronisé sur un réseau d'ordinateurs, qui évolue par l'addition de nouvelles informations préalablement validées par l'entière du réseau et destinées à ne jamais être modifiées ou supprimées; registre distribué, <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca> (consulté le 31.10.2022).

²⁸ Le terme de technologie des registres distribués (TRD) englobe les divers systèmes faisant usage de registres distribués. La *blockchain* (ou chaîne de blocks) est une des formes possibles de stockage des données dans un tel système.

la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)²⁹ et des valeurs mobilières fondées sur la TRD au sens de l'art. 2, let. b^{bis}, LIMF peuvent être autorisées à la négociation et donc être négociées sur des plateformes de négociation³⁰ soumises à la surveillance de la FINMA (cf. art. 26, let. b, LIMF). Les cryptomonnaies ne sont ni des valeurs mobilières, ni des valeurs mobilières fondées sur la TRD et ne sont donc pas négociées sur les bourses suisses actuellement.

En revanche, la loi TRD, entièrement en vigueur depuis le 1^{er} août 2021, a rendu possible l'émission de jetons sous la forme de droits-valeurs inscrits au sens de l'art. 973d du code des obligations (CO)³¹. Ces droits-valeurs peuvent être considérés comme valeurs mobilières selon l'art. 2, let. b, LIMF. Il est ainsi possible d'émettre des valeurs mobilières en tant que jetons fondés sur la *blockchain* et de les négocier, conserver et compenser sur des plateformes de négociation TRD (conformément à l'art 73a et suivants LIMF)³². Les mêmes conditions d'autorisation s'appliquent ici que pour d'autres valeurs mobilières, y compris la transparence quant à l'émetteur. Les systèmes de négociation fondés sur la TRD doivent être autorisés par la FINMA; jusqu'ici, la FINMA n'a toutefois pas encore autorisé de systèmes de négociation de ce genre.

La simple utilisation de cryptomonnaies comme moyens de paiement pour des marchandises ou des services n'est pas réglementée en Suisse. Aucune autorisation spécifique n'est donc nécessaire pour cela. Du point de vue de la FINMA, une utilisation élargie des cryptomonnaies engendre certes un risque accru que ces monnaies soient utilisées pour financer des activités illégales telles que le blanchiment d'argent. Le DFF considère que ce type de paiement reste cependant un marché de niche et estime qu'une réglementation plus poussée n'est pas nécessaire. Par ailleurs, l'art. 305^{bis} du code pénal³³ s'applique, en vertu duquel sera puni celui qui aura commis un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont il savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié.

En résumé, des cryptomonnaies ne sont pas négociées sur des plateformes surveillées par la FINMA. En revanche, des instruments financiers liés à des cryptomonnaies, les *exchange traded products* (ETP)³⁴, peuvent être négociés en bourse. À ces derniers

²⁹ Loi fédérale du 19.6.2015 sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (Loi sur l'infrastructure des marchés financiers, LIMF; RS 958.1).

³⁰ Par plateforme de négociation, au sens de l'art 26 LIMF, on entend toute bourse ou tout système multilatéral de négociation. Une bourse est une organisation visant la négociation multilatérale de valeurs mobilières au sein de laquelle des valeurs mobilières sont cotées, alors qu'il n'y a pas de cotation dans un système multilatéral de négociation.

³¹ Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO; RS 220).

³² Ces jetons fondés sur la *blockchain* peuvent, considérant leur fonction économique, être évalués comme des actions, des obligations ou des instruments financiers dérivés et doivent être distingués des cryptomonnaies à proprement parler.

³³ Code pénal suisse du 21.12.1937 (RS 311.0).

³⁴ Un Exchange traded products ou produit négocié en bourse est un titre acquis dans une bourse nationale. Les Exchange traded products peuvent être gérés activement, mais sont souvent référencés sur des indices, des actions, des matières premières ou en l'occurrence sur des cryptomonnaies.

s'appliquent les conditions d'autorisation définies dans les règlements des bourses, y compris les prescriptions sur la transparence des émetteurs.

Concernant la question de l'identification du créateur et émetteur de cryptomonnaies, il convient de relever que la création et l'émission de nouvelles cryptomonnaies peuvent se faire par minage³⁵ ou via un *initial coin offering* (ICO)³⁶. Les lois sur les marchés financiers ne régissent pas le minage. L'émission de cryptomonnaies via un ICO est en revanche considérée par le droit suisse comme un service d'intermédiation financière et les fournisseurs de ces services doivent respecter les obligations de la LBA, au même titre que les services de change ou les paiements en cryptomonnaies. La conservation collective de cryptomonnaies requiert de plus une autorisation en tant que banque ou une licence Technologie financière (Fintech) selon l'art. 1b de la loi sur les banques (LB)³⁷. Les clients de prestataires suisses de ce type doivent être identifiés. La seule exception est le change de cryptomonnaies en dessous de 1000 francs suisses pour des clients occasionnels (par exemple via des automates à bitcoins). Ce seuil correspond au standard international recommandé par le Groupe d'Action Financière (GAFI) et a été repris dans le droit suisse. Les services d'intermédiation financière impliquant des cryptomonnaies ne sont pas réglementés dans toutes les juridictions et ces services ne peuvent pas tous être rattachés de manière univoque à une personne responsable. Cela entraîne, du point de vue de la FINMA, un anonymat accru ainsi que des risques plus élevés de blanchiment d'argent.

La CdG-N estime, compte tenu de ces explications, que les exigences légales pour l'émission et la négociation de cryptomonnaies en vertu du droit suisse sont actuellement claires. Elle a pris connaissance du fait que le DFF considère que le droit suisse des marchés financiers offre actuellement, avec son approche technologiquement neutre, un cadre adéquat pour les actifs traditionnels aussi bien que pour les cryptoactifs. Le DFF estime qu'il n'existe pas, pour l'heure actuelle, de nécessité d'agir concernant les risques que les cryptomonnaies pourraient représenter.

La CdG-N considère qu'il n'y a également pas de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Elle estime cependant positif que le DFF – notamment dans le cadre des organisations internationales dont la Suisse est membre – et la FINMA continueront à suivre l'évolution de la situation pour pouvoir rapidement identifier un éventuel besoin d'agir le moment venu. Elle a décidé de clore ses travaux en la matière.

³⁵ Le minage consiste à fournir un service – une opération de validation permettant l'ajout de blocs à un réseau de cryptomonnaie – en échange d'une récompense pécuniaire.

³⁶ Lors d'un ICO, les investisseurs virent des moyens financiers (habituellement sous la forme de cryptomonnaies déjà existantes) à l'organisateur de l'ICO. Ils reçoivent en contrepartie des jetons fondés sur la *blockchain*.

³⁷ Loi fédérale du 8.11.1934 sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, LB; RS 952.0).

3.3.2 Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral

En 2022, la CdG-N a clos son deuxième contrôle de suivi relatif à la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Celui-ci faisait suite à l'inspection de la CdG-N de 2013³⁸ basée sur une évaluation du CPA³⁹. Dans ce cadre, la CdG-N avait étudié la procédure de sélection et de nomination des cadres supérieurs de l'administration fédérale et la manière dont les différents départements préparent et présentent les candidatures correspondantes. Elle y avait formulé six recommandations. Cette inspection a notamment mené à l'adoption, par le Conseil fédéral, des directives relatives à la nomination des cadres supérieurs et aux processus y relatifs⁴⁰.

Après la réalisation d'un contrôle de suivi où la CdG-N s'était estimée satisfaite de la mise en œuvre de la grande majorité des recommandations⁴¹, la commission a lancé un deuxième contrôle de suivi le 22 octobre 2021, portant en particulier sur la présentation des liens d'intérêts des candidates et candidats. La CdG-N avait en effet souhaité que les informations fournies au Conseil fédéral sur ce point soient plus systématiques et plus précises.

La CdG-N a constaté que le modèle utilisé pour les propositions de nomination à l'attention du Conseil fédéral avait été complété – précisant désormais les rubriques que les départements doivent faire figurer – et que les informations présentées dans le cadre des dites propositions sont plus exhaustives et transparentes. L'Office fédéral du personnel (OFPER) a estimé que le nombre de propositions incomplètes était faible. L'office reçoit en effet toutes les propositions et, dans les rares cas où un élément manque, les départements sont invités à compléter les propositions en conséquence.

Suite à ces travaux, la CdG-N s'estime satisfaite de la mise en œuvre des recommandations et de l'application des directives. Elle a décidé, pour cette raison, de clore ses travaux sur ce thème et a adressé une lettre en ce sens à l'attention du Conseil fédéral le 28 juin 2022.

3.3.3 Problèmes relatifs au transit de réfugiés par la Suisse

Au cours de l'année sous revue, la CdG-N a clos ses travaux concernant les problèmes relatifs au transit de réfugiés par la Suisse. Elle s'est fait informer sur les mesures prises par l'OFDF suite au cas de l'enfant mort-né d'une femme syrienne, lors du transit en 2014 d'un groupe de réfugiés entre Vallorbe et Domodossola, dont le Corps des gardes-frontière assurait la surveillance.

³⁸ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF 2014 2697).

³⁹ Évaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du CPA du 20.6.2013 (FF 2014 2709).

⁴⁰ Directives du Conseil fédéral du 28.11.2014 sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (Éléments clés nécessaires à la préparation par les départements et la Chancellerie fédérale des procédures de nomination) (FF 2014 9511).

⁴¹ Contrôle de suivi concernant la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport succinct de la CdG-N du 2.4.2019 (FF 2019 3843).

La CdG-N a pris connaissance de l'arrêt du Tribunal militaire d'appel 2⁴², suite à son entrée en force en 2020. Elle a été informée par l'OFDF que différentes mesures ont été prises et différents processus adaptés depuis lors afin d'améliorer la sécurité dans ce domaine. Depuis 2015, les trajets ont par exemple lieu en bus et plus en train. De plus, tous les gardes-frontière suivent depuis plusieurs années un cours de sauvetage et de premiers secours de deux semaines. En outre, une sensibilisation du personnel concernant le concept d'urgence a eu lieu en 2014 et en 2020.

Concernant les infrastructures, plusieurs centres de contrôle et d'accueil ont été mis en place pour la prise en charge de groupes de réfugiés plus importants en 2015. De l'équipement supplémentaire a été acquis, tels que fauteuils roulants, mains-courantes, sièges pour enfants, matelas, nourriture d'urgence, table à langer, etc. Depuis 2016, les personnes qui ne peuvent pas être réadmissées immédiatement sont transférées dans des hébergements adéquats selon la situation.

Des employés de l'OFDF ont également été formés selon la «Conversation Leader Migration» (CLM). Cette formation spécialisée, conçue en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) de l'Organisation des Nations Unies (ONU), porte à la fois sur la communication interculturelle et sur les entretiens spécifiques avec les migrants. Après un projet pilote, d'autres spécialistes ont été formés chaque année en fonction des besoins et ont été déployés avec succès le long des axes migratoires. En 2022, l'OFDF compte 150 personnes formées selon cette approche. De même, en coopération avec le HCR, des cartes avec des pictogrammes (médecin, toilettes, nourriture, etc.) ont été créées pour informer les migrants sur le processus de contrôle et pour faciliter la communication avec ceux-ci.

Après avoir reçu ces informations, la CdG-N a estimé que les mesures générales prises par l'OFDF étaient adéquates, raison pour laquelle elle a décidé de clore ce dossier.

3.3.4 Interventions du SECO dans le cadre de la protection consulaire

En juillet 2022, une intervention du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) auprès des autorités mexicaines en 2019 concernant une réglementation prévue relative à l'étiquetage des aliments a fait l'objet de critiques émanant de la société civile. Ce sujet a également fait l'objet d'interventions parlementaires⁴³. L'objectif de cette réglementation de santé publique, entre temps entrée en vigueur, est de rendre les consommateurs attentifs aux produits trop sucrés, trop salés ou trop gras afin de lutter contre l'obésité. Sur la base de ce cas d'espèce, la CdG-N s'est informée sur les bases légales et la pratique générale du SECO s'agissant d'interventions dans le cadre de la protection consulaire.

⁴² Arrêt 17 900031 du Tribunal militaire d'appel 2 du 5. et 6.11.2018 (non publié).

⁴³ Ip. Fehlmann Rielle «Nutrition. Quand la Suisse veut empêcher l'adoption de normes protégeant les populations sud-américaines de l'obésité?» du 15.9.2022 (22.3924); Ip. Arslan. «Malbouffe au Mexique. Le SECO fait cavalier seul contre les étiquettes d'avertissement» du 30.9.2022 (22.4242).

D'après la Cst.⁴⁴, la Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger. La protection consulaire, basée notamment sur la Loi fédérale sur les Suisses de l'étranger (LSEtr) et l'ordonnance sur les Suisses de l'étranger (OSEtr)⁴⁵, consiste en une aide que l'État d'origine apporte à ses ressortissants afin de défendre leurs droits conformément au système juridique de l'État de résidence. L'État d'origine, en l'occurrence la Suisse, agit alors au nom et pour le compte de ses ressortissants. Les représentations suisses à l'étranger fournissent une protection consulaire par exemple en intervenant auprès des autorités compétentes de l'État de résidence. Cette procédure s'applique tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, pour autant qu'elles aient un lien suffisant avec la Suisse⁴⁶. Il n'existe aucun droit à la protection consulaire (art. 43, al 1, LSEtr) et une intervention de la Suisse dans le cadre de procédures judiciaires à l'étranger est en principe exclue.

Le SECO est responsable de l'octroi, de l'étendue et de la limitation de la protection consulaire pour les personnes morales (art. 47 OSEtr). Cette intervention est subsidiaire (art. 42 LSEtr), c'est-à-dire qu'elle ne peut être accordée que si les personnes physiques et morales à l'étranger ne sont pas en mesure d'assumer seules la défense de leurs intérêts. Les modalités d'intervention du SECO sont réglées dans des directives idoines⁴⁷. Ces interventions doivent respecter la concurrence et être proportionnées. Dans les cas particuliers, le DEFR décide, d'entente avec le DFAE, de l'octroi de la protection consulaire à des entreprises en se basant sur les intérêts économiques ou sur les intérêts qui relèvent de la politique extérieure et sociale, dans une mesure proportionnée et en tenant compte du contexte culturel et de la réputation de l'entreprise.

En cas de demande de protection consulaire émanant d'entreprises, le SECO étudie les requêtes au cas par cas et intervient, après examen, uniquement sur les éléments et demandes et revêtant un intérêt public pour la Suisse; ces réflexions ont lieu en coordination avec le DFAE et les représentations suisses sur place, notamment avec les attachés économiques. Une pesée des intérêts est effectuée après avoir pris connaissance des appréciations des différentes unités administratives.

Dans le cas d'espèce lié à la réglementation mexicaine, le SECO est intervenu, sur demande de l'entreprise Nestlé SA, dans le cadre de l'OMC suite à une notification du Mexique à l'attention du comité du Comité des obstacles techniques au commerce

⁴⁴ Art. 101, al. 1, Cst.

⁴⁵ Loi fédérale du 26.9.2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr; RS 195.1); Ordonnance du 7.10.2015 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Ordonnance sur les Suisses de l'étranger, OSEtr; RS 195.11).

⁴⁶ Pour bénéficier de la protection consulaire, les personnes morales doivent être soumises au droit suisse, être organisées conformément à ses dispositions, et avoir installé le centre de leur administration effective en Suisse. La protection consulaire peut également être accordée, à titre subsidiaire, aux personnes morales établies à l'étranger si celles-ci sont contrôlées par un ressortissant suisse ou par une personne morale suisse; voir à ce sujet l'art. 40 LSEtr.

⁴⁷ Directive du SECO du 20.10.2017 «Interessenwahrung von schweizerischen Unternehmen im Ausland» (non publié).

(OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)^{48,49}. Le SECO a déclaré à la CdG-N que la Suisse soutenait les efforts du Mexique pour protéger la santé publique et garantir que les consommatrices et les consommateurs disposent d'informations transparentes, mais qu'elle a questionné, avec d'autres membres⁵⁰, les normes internationales et les bases scientifiques sur lesquelles le Mexique s'est appuyé pour imposer cette prescription technique d'étiquetage des produits. Elle a également demandé si des alternatives avaient été envisagées, comment les risques avaient été évalués et si un délai transitoire était prévu pour les entreprises. L'objectif de ce processus multilatéral dans le cadre de l'OMC est de s'assurer que des prescriptions techniques n'affectent pas négativement le commerce et qu'elles soient adoptées de manière proportionnée aux buts. La prise de position de la Suisse en la matière est publique et peut être consultée en ligne⁵¹, comme l'ensemble des prises de position de la Suisse dans le cadre de l'OMC.

Suite à ces travaux, la CdG-N s'estime satisfaite des réponses apportées par le SECO. Elle considère que les bases légales sont claires et que les conditions-cadres pour de telles interventions du SECO sont réglementées adéquatement. Pour ces raisons, la CdG-N a clos ses travaux en la matière.

3.4 **Domaine DFI/DETEC**

3.4.1 **Pénurie de conductrices et conducteurs de locomotives aux CFF**

Dans le prolongement de ses travaux de l'année précédente⁵², la CdG-N a poursuivi et conclu en 2022 ses clarifications concernant la pénurie de conductrices et conducteurs de locomotives ayant touché les Chemins de fer fédéraux (CFF).

En avril 2021, les représentants des CFF avaient assuré à la commission que le problème de la pénurie de conducteurs s'était estompé, suite à une campagne de recrutement active. Toutefois, en automne 2021, plusieurs liaisons ferroviaires ont dû à nouveau être supprimées dans la région lémanique en raison du manque persistant de conductrices et conducteurs. Dans ce contexte, la CdG-N a décidé de rouvrir le dossier et de procéder à des clarifications complémentaires.

⁴⁸ En vertu des accords internationaux, l'adoption ou la modification de prescriptions techniques doit être communiquée aux membres de l'OMC. Cette communication s'appelle «notification». Les notifications servent à informer les groupes d'intérêts, en particulier l'industrie, qui peut ainsi se préparer à l'entrée en vigueur d'une prescription.

⁴⁹ Notification G/TBT/N/MEX/178/Add.9 du Mexique du 14.10.2019 à l'attention du Comité OTC de l'OMC, <https://eping.wto.org/fr> > Rechercher > Notifications et préoccupations commerciales (consulté le 15.11.2022).

⁵⁰ En février 2020, il s'agissait de l'Union européenne, des États-Unis, du Costa Rica et du Guatemala. En mai 2020, le Salvador et le Canada ont rejoint les préoccupations des autres membres. Les discussions sur cette norme se sont poursuivies au sein du comité OTC et la réunion la plus récente à ce sujet a eu lieu en juillet 2022.

⁵¹ Mexique - Projet de modification de la norme officielle mexicaine NOM-051-SCFI/SSA1-2010: «spécifications générales pour l'étiquetage des aliments et des boissons non alcooliques préemballés» (ID 608), www.eping.wto.org > Search > Trade Concerns (consulté le 15.11.2022).

⁵² Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513, ch. 3.8.2).

En février 2022, la commission a auditionné une délégation des CFF à ce sujet. Les représentants de l'entreprise ont une nouvelle fois reconnu que la pénurie de conductrices et conducteurs était due à des erreurs de planification internes. Un audit a montré que les CFF s'étaient notamment montrés trop positifs, par le passé, concernant l'impact de certains travaux et de grands événements sur les besoins en personnel, et que le nombre de jours d'arrêt maladie des conductrices et conducteurs avait été sous-estimé. Le *Chief Executive Officer* (CEO) des CFF a souligné que diverses mesures avaient été prises en matière de planification du personnel afin que de telles erreurs ne se reproduisent plus à l'avenir.

Les CFF ont également présenté à la sous-commission les raisons des nouvelles suppressions de trains survenues en automne 2021 dans la région lémanique. Celles-ci s'expliquent – au-delà des problèmes de planification évoqués précédemment – par un nombre élevé d'absences pour cause de maladie, le retard pris dans l'achèvement de la formation de la relève en raison de la pandémie de COVID-19 et l'introduction d'un nouveau matériel roulant transfrontalier nécessitant une formation plus longue. Selon l'entreprise, la situation s'est toutefois améliorée dès novembre 2021, de nouvelles volées de conductrices et conducteurs ayant achevé leur formation.

De manière générale, les CFF ont assuré que la situation en matière de conductrices et de conducteurs était en train de se détendre. Ils ont notamment indiqué que, grâce à l'offensive de recrutement lancée par l'entreprise, toutes les classes de formation étaient complètes, que 260 conductrices et conducteurs termineraient leur formation en 2022 et que les besoins en personnel pour l'ensemble de la Suisse devraient être atteints dans le courant de l'année. Les représentants de l'entreprise ont fait part de leur volonté de diminuer les soldes d'heures supplémentaires et de former les conductrices et conducteurs à davantage de types de trains et de tronçons, afin d'accroître la flexibilité dans l'engagement du personnel. Ils ont par ailleurs assuré que le métier de conductrice ou conducteur de locomotive demeurait très attractif et que la demande était élevée⁵³. Ils ont néanmoins reconnu que le faible taux de femmes conductrices et le manque de flexibilité en matière de conciliation entre travail et vie privée demeuraient des défis pour cette profession.

La CdG-N a procédé à un nouveau point de situation en novembre 2022. Elle a pris note qu'aucune suppression de liaison ferroviaire n'avait eu lieu dans l'intervalle en raison d'un manque de conductrices et conducteurs. Les CFF lui ont indiqué que l'offensive de recrutement continuait de porter ses fruits, que l'évolution du personnel correspondait aux attentes et que la situation était désormais globalement équilibrée pour toute la Suisse. Fin septembre 2022, le nombre de conductrices et conducteurs s'élevait à 2477 équivalents temps plein (ETP), soit 89 de plus qu'une année auparavant. Les CFF ont annoncé qu'ils prévoyaient d'atteindre un total de 2561 ETP à la fin de l'année 2023. Au chapitre des défis, la CdG-N a pris note que le taux d'absentéisme pour maladie demeurait élevé dans la région de Genève et que des clarifications étaient en cours à ce sujet. Par ailleurs, des travaux dans la région de Bâle ont nécessité un engagement de personnel supplémentaire; les besoins seront couverts d'ici l'automne 2023 grâce à de nouvelles classes de formation.

⁵³ Selon les CFF, plus de 16 500 postulations leur sont parvenues en deux ans.

Dans le domaine du trafic marchandises, les CFF ont indiqué à la commission que des capacités suffisantes en personnel étaient disponibles, à savoir environ 500 conductrices et conducteurs et 1000 employés dans le domaine des manœuvres. Selon l'entreprise, les nombreux départs à la retraite ainsi que l'attractivité limitée du secteur des manœuvres constituent les principaux défis actuels dans ce domaine.

La CdG-N est arrivée à la conclusion que les CFF traitaient la problématique de la pénurie de conductrices et conducteurs avec une priorité élevée et que l'évolution de la situation en la matière semblait globalement positive. Elle a relevé que certains défis demeuraient, mais que l'entreprise abordait ceux-ci de manière proactive. Sur la base de ces constatations, la commission a décidé de clore ses travaux dans ce dossier. Elle continuera de s'informer ponctuellement de l'évolution de la situation lors de ses séances annuelles sur l'atteinte des objectifs stratégiques des CFF.

3.4.2 Activités du Service suisse d'enquête de sécurité

Au cours de l'année sous revue, la CdG-N a poursuivi ses clarifications entamées en 2020⁵⁴ concernant les activités du Service suisse d'enquête de sécurité (SESE), commission extraparlamentaire chargée de mener les enquêtes sur les accidents et incidents dans le domaine des transports. Cet organe bénéficie, selon la volonté du législateur, d'une large indépendance, concrétisée dans l'ordonnance sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT)⁵⁵. Les CdG font preuve d'une grande retenue lorsqu'elles exercent leur haute surveillance sur de telles entités autonomes: elles ne se prononcent en particulier pas sur des questions opérationnelles liées à certaines enquêtes du SESE.

En 2021, sur la base des cas spécifiques d'un accident de train survenu à Baden⁵⁶ et du crash de l'appareil «Ju-52» de la compagnie Ju-Air⁵⁷, la commission avait fait part au DETEC et au SESE de son appréciation intermédiaire concernant quatre aspects de portée générale⁵⁸. Au printemps 2022, le département l'a informée de l'avancement des travaux concernant ces aspects. Il a notamment indiqué que la question de l'utilisation des rapports du SESE pour les enquêtes pénales présentait un lien avec la thé-

⁵⁴ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513, ch. 3.8.4 et 3.8.5).

⁵⁵ Ordonnance du 17.12.2014 sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT; RS 742.161).

⁵⁶ En août 2019, un collaborateur des CFF a perdu la vie lors du départ d'un train en gare de Baden (AG), en raison d'un défaut au système anti-pincement d'une porte de wagon.

⁵⁷ En août 2018, l'appareil Ju-52 de la compagnie «Ju-Air», s'est écrasé près de Flims (GR), causant la mort de 17 passagers et 3 membres d'équipage.

⁵⁸ En particulier: processus d'annonce lors d'incidents dans le domaine des transports, utilisation des rapports du SESE pour les enquêtes pénales, suivi de la mise en œuvre des recommandations du SESE dans le domaine de l'aviation, rôle du «Civil aviation safety office». Pour plus de détails, cf. rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513, ch. 3.8.4).

matique de la «culture juste»⁵⁹ et serait examinée dans le cadre des travaux donnant suite au postulat 20.3463⁶⁰. Le département a par ailleurs indiqué qu'il prévoyait d'examiner l'opportunité de clarifier les règles concernant le suivi de la mise en œuvre des recommandations du SESE dans le cadre d'un projet de révision de l'OEIT. La commission continuera à s'informer de l'avancée de ces travaux.

Courant 2022, plusieurs requêtes de haute surveillance portant sur les activités du SESE ont été transmises à la CdG-N par des acteurs du domaine des transports. Les requérants – en grande partie issus du domaine de l'aviation légère – formulaient diverses critiques concernant la manière de procéder du SESE dans le cadre de ses enquêtes de sécurité, l'expertise spécialisée du service et la qualité de ses rapports. Certains critiquaient en outre le fait que le SESE se prononcerait de manière abusive, dans ses rapports, sur la détermination des fautes et des responsabilités liées aux accidents, influençant ainsi les éventuelles procédures pénales en cours. La CdG-N a invité le DETEC et le SESE à prendre position concernant les critiques soulevées dans ces requêtes. Elle a par ailleurs pris connaissance de divers documents, dont un rapport présentant les résultats d'un «Peer Review» auquel le SESE a été soumis en 2019 dans le cadre de l'«European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities» (ENCASIA).

Sur la base des informations collectées, la CdG-N n'a pas identifié d'indices concrets et pertinents de dysfonctionnements susceptibles de mettre en péril le bon fonctionnement du SESE sur le plan général. Elle a estimé que le SESE avait répondu de manière convaincante, dans sa prise de position, aux critiques à son encontre. Le DETEC, de son côté, a indiqué à la commission qu'il n'avait pas identifié de manquements systémiques au sein du SESE et qu'il ne pouvait pas confirmer les reproches exprimés dans les requêtes. Par ailleurs, la CdG-N a constaté que le «Peer Review» auquel le SESE a été soumis en 2019 dans le cadre de l'ENCASIA ne faisait état d'aucun manquement structurel au sein du SESE. Le service y est décrit par les auditeurs comme une autorité d'enquête de sécurité compétente, dotée de ressources financières suffisantes et expérimentée dans les enquêtes sur un large éventail d'accidents et d'incidents graves. Enfin, la CdG-N a pris note que le SESE avait fait examiner certains reproches qui lui étaient adressés en 2020 par un juriste externe et que celui-ci n'avait pas constaté de violation des bases légales ou des droits de procédure dans les cas étudiés.

Si elle n'a pas identifié de dysfonctionnements de portée générale concernant le SESE, la CdG-N a relevé certains aspects ponctuels nécessitant des clarifications complé-

⁵⁹ La «just culture» (culture juste, ou culture de la sécurité), appliquée à certains domaines présentant un potentiel de risque élevé (aviation civile ou sécurité nucléaire, p. ex.), est une approche des incidents dans laquelle les agents de première ligne ou d'autres personnes ne sont pas punis pour leurs actions, omissions ou décisions lorsqu'elles sont proportionnées à leur expérience et à leur formation. Elle vise notamment à créer des conditions favorables à la notification des événements et donc à contribuer à une gestion plus efficace de la sécurité.

⁶⁰ Postulat (Po.) de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États CAJ-E «Introduire la culture juste dans le droit suisse» du 25.5.2020 (20.3463). L'élaboration du rapport en réponse à ce postulat est placée sous l'égide de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Ce rapport a été publié le 9.12.2022 (Culture de l'erreur: possibilités et limites de son ancrage juridique, rapport du Conseil fédéral du 9.12.2022).

mentaires du point de vue de la haute surveillance. Il s'agit notamment de la question du lien entre les enquêtes du SESE et les procédures pénales, des ressources à disposition du SESE⁶¹ et des structures de surveillance sur le SESE. En novembre 2022, la commission s'est entretenue avec une délégation du DETEC concernant ces différents points. Elle fera part ultérieurement de son appréciation finale.

Courant 2022, la CdG-N s'est également informée à plusieurs reprises au sujet du nouveau «Safety Office» du DETEC. Cette unité, rattachée au secrétariat général du département, a remplacé depuis 2021 le «Civil aviation safety office» (CASO). Elle a pour but exercer une surveillance systémique élargie dans le domaine de la sécurité, dans les champs de responsabilité de l'ensemble des offices du DETEC, et non plus uniquement dans le domaine des transports, comme le faisait le CASO. Le DETEC a détaillé à la commission les tâches et compétences de ce nouveau service. La commission a notamment pris note que le «Safety Office» appliquerait désormais une approche systémique dans son suivi de la mise en œuvre des recommandations du SESE, en se focalisant sur les recommandations qui présentent une pertinence pour tous les offices du département.

Enfin, en marge de ce dossier, la commission s'est informée auprès du DETEC et de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) concernant la mise en œuvre des recommandations ayant fait suite au crash du «Ju-52». Elle a pris note qu'une grande partie des recommandations émises par le SESE – qui portaient essentiellement sur la réglementation liée aux aéronefs historiques – avaient pu être mises en œuvre dans l'intervalle par l'OFAC. Elle a également pris acte que, de l'avis du DETEC, la plupart des recommandations tirées de l'examen des activités de surveillance de l'OFAC réalisé en 2021, sur mandat du DETEC, par l'institut néerlandais «Royal Netherlands Aerospace Centre» (NLR)⁶² avaient été mises en œuvre ou étaient en cours de réalisation. Différentes mesures ont notamment été prises par l'office afin de renforcer la culture interne de la sécurité et les systèmes de gestion de la sécurité. La commission examinera en 2023 l'opportunité de procéder à des clarifications complémentaires à ce sujet.

3.4.3 Perturbation technique chez Skyguide SA

Le 15 juin 2022, une perturbation technique majeure a touché l'entreprise Skyguide SA. Celle-ci a eu pour conséquence la suspension des activités de contrôle aérien de l'entreprise et la fermeture de l'espace aérien suisse durant plusieurs heures.

Fin juin, la CdG-N a adressé une série de questions écrites sur cet événement au DETEC, en sa qualité de département représentant la Confédération comme actionnaire majoritaire de Skyguide SA. Ces questions portaient notamment sur les causes

⁶¹ Face à la commission, le SESE a indiqué que les ressources actuelles de son bureau d'enquête étaient insuffisantes pour traiter dans les délais l'ensemble des enquêtes en suspens dans le domaine de l'aviation. La question du grand nombre d'enquêtes en suspens figure également dans le rapport de «Peer Review» relatif au SESE. Le DETEC a reconnu la nécessité de traiter cette question.

⁶² Review of the FOCA supervision of Swiss civil aviation, rapport du «NLR – Royal Netherlands Aerospace Centre» de mai 2021 (en anglais uniquement).

et les conséquences de la perturbation, les échanges entre le département et l'entreprise à ce sujet et la gestion des risques de Skyguide SA.

Dans sa réponse transmise fin août, le DETEC a informé la commission que la perturbation avait été causée par un composant réseau défectueux, pour lequel le système de secours (redondance) n'avait pas fonctionné. Dans la mesure où certaines données nécessaires à la fourniture des services de navigation aérienne n'étaient plus disponibles, Skyguide a décidé, le 15 juin aux alentours de 3 heures du matin, d'appliquer un «zero rate», c'est-à-dire de fermer l'espace aérien soumis à sa surveillance à l'ensemble du trafic. Cette fermeture, d'une durée de cinq heures environ, a eu des répercussions sur plusieurs dizaines de vols sur le réseau européen. Une fois la perturbation résolue, Skyguide a été à nouveau pleinement opérationnel. Le DETEC a indiqué à la CdG-N que la sécurité du trafic aérien avait été pleinement assurée à tout moment.

La commission a pris note que Skyguide SA avait informé très rapidement le DETEC et l'OFAC de la perturbation et qu'un premier rapport intermédiaire avait été transmis au département une semaine après l'événement. Quelques jours plus tard, la cheffe du DETEC a convoqué une réunion avec une délégation de l'entreprise ainsi que des représentants du DETEC, du DDPS et de l'OFAC afin de discuter des conclusions de ce rapport. Le département a demandé à Skyguide SA de procéder à une enquête approfondie sur les causes de la perturbation et les mesures à mettre en œuvre. En automne 2022, il a mandaté une organisation indépendante pour procéder à un examen supplémentaire des faits et des résultats de l'enquête de Skyguide SA⁶³. Ces démarches devaient notamment permettre de clarifier pourquoi la redondance prévue pour le composant défectueux ne s'est pas déclenchée.

Le DETEC a indiqué à la CdG-N qu'une interruption des services de la navigation aérienne figurait dans le système de gestion des risques de Skyguide SA et que diverses mesures étaient prévues pour faire face à un tel risque (notamment systèmes d'alerte précoce, système de gestion de la sécurité de l'information, procédures et plans d'urgence, alimentation électrique de secours). De l'avis du DETEC, la gestion des risques de Skyguide SA est conforme aux normes industrielles et les indicateurs de performance de l'entreprise – notamment en matière de sécurité et de capacité – correspondent aux standards européens et sont appropriés. La commission part du principe que les enquêtes mandatées par Skyguide SA et le DETEC permettront de faire la lumière sur l'adéquation de la gestion des risques de l'entreprise et de déterminer les éventuelles mesures d'amélioration nécessaires à ce niveau.

Interrogé par la commission sur les conséquences financières de cette perturbation, le DETEC a indiqué que celles-ci étaient difficiles à évaluer, mais devraient se chiffrer en millions de francs. Le département a précisé que la responsabilité d'indemnisation des passagers revenait aux compagnies aériennes; conformément à la loi sur la responsabilité (LRCF)⁶⁴, la responsabilité directe de Skyguide ne serait engagée qu'en

⁶³ Le rapport d'examen concerné a été publié le 19.12.2022. Cf. Enquête indépendante sur l'incident survenu chez Skyguide le 15 juin, communiqué de presse du DETEC du 19.12.2022.

⁶⁴ Loi fédérale du 14.3.1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité, LRCF; RS 170.32), en particulier art. 19.

cas d'actes illicites (action ou omission) dans le cadre d'une responsabilité causale. Selon le DETEC, il n'y avait en août 2022 aucun indice en ce sens.

Sur la base des informations qui lui ont été remises, la CdG-N a constaté que le DETEC, en sa qualité de département représentant la Confédération comme actionnaire majoritaire de Skyguide SA, avait réagi rapidement suite à l'événement et avait suivi ce dossier de manière étroite. Elle prendra connaissance, en 2023, des conclusions des enquêtes réalisées et abordera leurs résultats ainsi que les enseignements tirés de ce cas avec le département et l'entreprise.

3.4.4 Risques liés à l'approvisionnement en électricité de la Suisse: activité passées des autorités fédérales

Suite à plusieurs décisions du Conseil fédéral relatives à l'approvisionnement en électricité de la Suisse⁶⁵ et à la publication, en automne 2021, de divers rapports sur ce thème⁶⁶, la CdG-E a auditionné, en février 2022, une délégation de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom), afin d'aborder les enjeux de ce dossier du point de vue de la haute surveillance. Les représentants de l'OFEN ont présenté à la commission la répartition des responsabilités et compétences en matière d'approvisionnement en électricité ainsi que les travaux menés par l'office et le DETEC dans ce domaine, notamment le projet de loi concernant la sécurité d'approvisionnement et les mesures destinées à faire face à d'éventuelles situations de pénurie. Les représentants de l'ElCom, de leur côté, ont fait part des travaux réalisés par leur commission au cours des années précédentes, ainsi que de leur appréciation de la situation du moment et des perspectives futures.

Suite à cette audition, la CdG-E n'a pas identifié de nécessité d'agir à court terme, du point de vue de la haute surveillance, concernant la situation en matière d'approvisionnement, les mesures prises par la Confédération dans ce domaine, la répartition des responsabilités entre les acteurs du marché de l'électricité et les développements futurs du dossier, dans la mesure où ces aspects étaient déjà traités par les commissions thématiques compétentes des Chambres fédérales (CEATE).

La commission a par contre décidé d'examiner plus en détail si le Conseil fédéral et l'administration avaient identifié de manière adéquate, par le passé, les risques liés aux négociations d'un accord sur l'électricité avec l'Union Européenne (UE), en particulier lors du traitement et de l'adoption de la stratégie énergétique 2050 (nouvelle

⁶⁵ Cf. notamment: Le Conseil fédéral adopte le message concernant la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.6.2021, Le Conseil fédéral poursuit la planification préventive en matière de sécurité de l'approvisionnement en électricité, communiqué de presse du Conseil fédéral du 13.10.2021.

⁶⁶ Frontier Economics: Analyse Stromzusammenarbeit CH-EU [analyse de la collaboration Suisse - Union Européenne (UE) dans le domaine de l'électricité], rapport final de septembre 2021 (*uniquement en allemand*); OFEN: Approvisionnement en électricité de la Suisse en 2025, rapport d'octobre 2021; ElCom: Mesures liées au réseau pour garantir à court et à moyen terme la sécurité de l'approvisionnement et la stabilité du réseau, rapport du 13.10.2021.

loi sur l'énergie [LEne)]⁶⁷, entre 2012 et 2017. Elle a procédé pour ce faire à une analyse approfondie des publications et débats parlementaires de l'époque.

Il est ressorti de l'analyse de la CdG-E que le Conseil fédéral avait, depuis 2012, souligné dans plusieurs messages⁶⁸ l'importance pour la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse de la conclusion d'un accord sur l'électricité avec l'UE ainsi que les risques liés à l'absence d'un tel accord. L'ElCom, de son côté, avait mis en évidence au moins depuis 2014 les défis liés à une dépendance accrue de la Suisse en matière d'importations d'énergie et, depuis 2015, la nécessité d'un cadre juridique stable concernant les échanges transfrontaliers d'électricité.

À partir de mai 2016, divers documents des autorités fédérales ont évoqué le fait que les négociations concernant l'accord sur l'électricité étaient bloquées et que la finalisation de l'accord dépendrait de la résolution de questions institutionnelles. Dans son rapport de juin 2016 sur l'approvisionnement en électricité⁶⁹, l'ElCom a mis en évidence l'importance d'un accord sur l'électricité et les risques de l'absence d'un tel accord, pouvant notamment mener à des déficits d'approvisionnement en hiver.

Les recherches de la commission ont montré que la question de l'accord sur l'électricité avec l'UE n'avait été abordée que de manière ponctuelle lors des débats aux Chambres fédérales concernant la nouvelle LEne, entre 2014 et 2016, et qu'elle n'avait quasiment pas été thématiquée lors des débats aux Chambres fédérales concernant la stratégie Réseaux électriques, en 2017.

Dans le même sens, la CdG-E a constaté que cet aspect avait été peu abordé lors de la campagne relative au référendum sur la LEne, au printemps 2017. Une feuille d'information de l'OFEN⁷⁰ y faisait référence, tandis que la brochure informative du Conseil fédéral n'évoquait pas explicitement cet aspect. Dans les médias, la cheffe du DETEC

⁶⁷ Loi du 30.9.2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0). Suite à la catastrophe nucléaire de Fukushima, le Parlement a chargé fin 2011 le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie énergétique complète afin de garantir un approvisionnement en électricité sans recours au nucléaire et de réduire le plus possible la dépendance énergétique envers l'étranger. En septembre 2013, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la nouvelle LEne, en tant que premier volet de la Stratégie énergétique 2050. Entre 2014 et 2016, les Chambres fédérales ont procédé à l'examen du projet de loi et ont adopté celle-ci en septembre 2016. Suite à un référendum, la nouvelle LEne a été acceptée en votation populaire le 21.5.2017. Elle est entrée en vigueur le 1.1.2018. En parallèle, le Conseil fédéral a transmis au Parlement, en avril 2016, le message relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques). Celle-ci a été examinée par les Chambres fédérales en 2016 et 2017, puis adoptée en décembre 2017. Les nouvelles dispositions de la loi et des ordonnances concernées sont entrées en vigueur, pour la plupart, le 1.6.2019.

⁶⁸ Message du Conseil fédéral du 4.9.2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire)»» (FF 2013 6771); message du Conseil fédéral du 13.4.2016 relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (Modification de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité) (FF 2016 3679).

⁶⁹ ElCom: Rapport sur la sécurité d'approvisionnement en électricité de la Suisse en 2016, juin 2016, chap. 5.1.1.

⁷⁰ OFEN: «Approvisionnement énergétique de la Suisse et évolution au niveau international», fiche d'information du 21.3.2017.

de l'époque avait souligné à plusieurs reprises l'importance d'un tel accord, en se montrant plutôt optimiste sur ce point. À contrario, dans un exposé publié en mars 2017⁷¹, le président de l'EICOM de l'époque, Carlo Schmid-Sutter, s'était montré bien plus pessimiste sur la question. Il avait notamment souligné les risques liés à la collaboration entre la Suisse et l'UE dans le domaine énergétique et avait critiqué la position de l'UE en lien avec la négociation de l'accord sur l'électricité.

Sur la base de cette analyse, la CdG-E est arrivée à la conclusion qu'aucun manquement majeur n'était à constater dans la gestion passée de ce dossier par le Conseil fédéral. Elle a relevé que le Conseil fédéral avait informé le Parlement de manière transparente, dans ses différents messages, de l'état des négociations avec l'UE et des risques liés à l'absence d'un accord sur l'électricité. Le fait que cet aspect n'ait pas figuré au premier plan des débats aux Chambres fédérales et de la campagne de votation s'explique, selon la commission, par le contexte politique de l'époque. Il n'était alors pas possible de prévoir que la Suisse serait confrontée quelques années plus tard à une crise énergétique majeure et que les négociations avec l'UE seraient rompues. Sur la base de ces constats, la CdG-E a décidé de clore ses travaux concernant ce volet du dossier.

Au cours de l'année sous revue, les deux CdG se sont également informées auprès du Conseil fédéral concernant l'organisation de crise mise en place par l'administration fédérale pour faire face à la situation énergétique actuelle et aux risques de pénurie d'énergie au cours de l'hiver 2022/2023. En automne 2022, elles ont notamment procédé à des échanges à ce propos avec la cheffe du DETEC, le chef du DEFR ainsi que des représentantes et représentants de la ChF. Les commissions continueront à s'informer à ce sujet en 2023.

3.4.5 Laboratoire biologique de haute sécurité: assainissement du laboratoire de Mittelhäusern

En application de l'art. 14, al. 1, de la LCF, le CDF a transmis aux CdG, en mai 2021, une copie de son rapport portant sur l'assainissement et l'agrandissement du laboratoire de haute sécurité de Mittelhäusern, rattaché à l'Institut de virologie et d'immunologie (IVI)⁷². De l'avis du CDF, l'examen mené montrait que «l'exploitation de laboratoires de haute sécurité à assainir, dans lesquels on manipule des agents pathogènes – capables de se multiplier – d'épizooties et zoonoses hautement contagieuses, comportait plusieurs risques importants»⁷³.

La CdG-N a invité l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) – auquel l'IVI est rattaché – à lui transmettre une prise de position écrite sur les critiques soulevées par le CDF et à l'informer des mesures prises sur cette base. En novembre 2021, elle a fait part de ses conclusions au DFI et au CDF

⁷¹ «Importstrategie funktioniert bei Strom nicht». In: Basler Zeitung, 7.3.2017

⁷² Unsere Abklärungen zum Bauprojekt Sanierung und Erweiterung der Hochsicherheitsanlage Mittelhäusern, rapport du CDF du 20.4.2021.

⁷³ Dans sa lettre adressée aux CdG en mai 2021, le CDF a estimé que son examen «mettait en évidence des risques élevés dans le domaine de l'utilisation et de la sécurité d'exploitation de ce laboratoire [c'est-à-dire celui de Mittelhäusern]».

concernant ce cas spécifique. Sur la base de ses clarifications concernant ce cas, elle a ensuite approfondi, durant l'année 2022, diverses questions de portée générale concernant le cadre légal relatif aux laboratoires de haute sécurité⁷⁴.

Concernant le cas spécifique du laboratoire de Mittelhäusern, la commission n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Elle a notamment pris note de l'indication de l'OSAV selon laquelle ce laboratoire avait, depuis son entrée en service en 1993, toujours été conforme au niveau de sécurité biologique le plus élevé et que les modifications apportées durant les divers réaménagements effectués depuis lors n'avaient, selon l'office, pas affaibli le niveau de sécurité.

L'OSAV a reconnu face à la CdG-N que les difficultés liées à la transformation d'une installation de haute sécurité en cours de fonctionnement avaient été sous-estimées en 2011 – lorsqu'il s'était agi de planifier les travaux de rénovation du laboratoire visant à prolonger son exploitation jusqu'en 2035 – et que le planificateur général qui avait été choisi avait été dépassé par la complexité du projet. Pour ces raisons, les travaux ont dû être suspendus en 2019, avant d'être relancés sous une forme réduite. Si elle regrette cette situation, la CdG-N a salué le fait que des enseignements aient pu en être tirés, que l'organisation du projet ait été clarifiée et que la rénovation se poursuive désormais sous la conduite d'un nouveau planificateur. Elle a également pris note du fait que les démarches relatives à la construction d'un nouveau bâtiment sur le site de Mittelhäusern pour la période après 2035 semblaient être en bonne voie.

La commission a également salué le fait que l'IVI ait mandaté, suite au rapport du CDF, une nouvelle expertise externe concernant l'incidence de l'abandon de certains projets partiels de la rénovation sur la sécurité du laboratoire de Mittelhäusern. Selon l'OSAV, cette étude montre que l'abandon de projets partiels n'a pas d'incidence sur la sécurité du laboratoire et que les mesures mises en œuvre et celles qui sont encore prévues sont suffisantes pour garantir une exploitation sûre de l'IVI. L'étude confirme en outre que les laboratoires de l'IVI sont entièrement conformes aux exigences de l'Ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC)⁷⁵. La commission a pris connaissance du rapport en question; elle a constaté que celui-ci répondait notamment de manière détaillée aux questions et recommandations du CDF.

La CdG-N a indiqué qu'elle partait du principe que le DFI, l'IVI et l'OSAV continueraient à accorder une attention particulière aux aspects de sécurité dans le cadre des rénovations à venir et qu'ils procéderaient rapidement aux correctifs nécessaires en cas de doute concernant la sécurité des installations.

La CdG-N a approfondi, courant 2022, diverses questions de portée générale concernant le cadre légal relatif aux laboratoires biologiques de haute sécurité. En février 2022, elle a abordé ce sujet avec une délégation du CDF, puis a adressé, en mars et

⁷⁴ 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).

⁷⁵ Ordonnance du 9.5.2012 sur l'utilisation des organismes en milieu confiné (Ordonnance sur l'utilisation confinée; RS **814.912**).

août 2022, diverses questions écrites sur ce thème au DFI et au DETEC. Sur la base des informations collectées, la commission procédera, courant 2023, à une appréciation du point de vue de la haute surveillance.

3.4.6 Dossier électronique du patient

Au cours de l'année sous revue, la CdG-N a continué à suivre l'évolution de la situation concernant l'introduction du dossier électronique du patient (DEP), dans le prolongement de ses travaux des dernières années⁷⁶.

En avril 2022, le Conseil fédéral a fait part de sa décision de poursuivre le développement du DEP à l'aide de diverses mesures⁷⁷ et a chargé le DFI de préparer un projet de révision de la loi sur le dossier électronique du patient (LDEP)⁷⁸. En juin 2022, la CdG-N s'est entretenue avec une délégation du DFI et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) à ce sujet.

La commission a pris note que l'introduction du DEP continuait de progresser, même si le nombre de dossiers ouverts – de l'ordre de 10 000 au total en juin 2022 – était bien inférieur aux attentes. Le DFI l'a informée que la quasi-totalité des communautés de référence⁷⁹ étaient désormais opérationnelles et qu'une campagne de promotion du DEP était prévue pour 2023, sous réserve que l'offre puisse être proposée dans toute la Suisse d'ici-là et qu'un nombre suffisant de points de commande soient disponibles.

Le DFI a indiqué que le Conseil fédéral prévoyait de soumettre deux messages au Parlement. Le premier porte sur une solution de financement transitoire pour soutenir les communautés de référence (consultation prévue pour février 2023) et le deuxième sur une révision complète de la LDEP (consultation prévue pour juin 2023). Cette dernière doit notamment servir à clarifier la répartition des compétences et des responsabilités financières entre la Confédération et les cantons. Le Conseil fédéral prévoit que les cantons soient responsables du financement de l'exploitation des communautés de référence, tandis que la Confédération prendrait en charge les coûts liés au développement du DEP.

Dans le cadre de son projet de révision de la LDEP, le Conseil fédéral propose également que le DEP soit désormais considéré comme un instrument de l'assurance obligatoire des soins. Sur le plan légal, le DEP serait nouvellement fondé sur l'art. 117 Cst., ce qui octroierait à la Confédération une vaste compétence réglementaire, qui lui manquait jusqu'ici. Interrogé sur la validité juridique de cet ancrage constitutionnel, le DFI a indiqué à la commission qu'un avis de droit qu'il avait mandaté avait conclu

⁷⁶ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022, (FF 2022 513, ch. 3.3.1), rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2021, (FF 2021 570, ch. 3.3.1), rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2019, ch. 3.3.1 (FF 2019 2689, 2716).

⁷⁷ Le Conseil fédéral veut développer davantage le dossier électronique du patient, communiqué de presse du Conseil fédéral du 27.4.2022.

⁷⁸ Loi fédérale du 19.6.2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP; RS 816.1)

⁷⁹ eHealth Suisse: Communautés et communautés de référence, www.e-health-suisse.ch > Mise en œuvre & communautés > Communautés DEP (consulté le 18.11.2022).

que l'art. 117 Cst. constituait une base légale adéquate, et que cette appréciation avait été confirmée par l'Office fédéral de la justice (OFJ).

La CdG-N a abordé avec les représentants du DFI et de l'OFSP différentes autres mesures prévues par le Conseil fédéral, dans son projet de révision de la LDEP, pour améliorer l'attractivité du DEP, notamment l'option d'un modèle «opt-out», l'accès aux données du DEP pour les milieux de la recherche, l'introduction d'un stockage centralisé des données dynamiques ou l'ouverture du DEP pour des services supplémentaires. Le DFI et l'OFSP ont également assuré que la question de la récupération des données du DEP en cas de faillite d'une communauté de référence serait clarifiée dans le cadre de la révision, ce que la commission a salué. Une autre question centrale, de l'appréciation de la CdG-N, concerne la façon dont les tâches relatives au DEP seront facturées par les prestataires de santé et la nécessité d'une éventuelle adaptation des tarifs à cet effet.

La CdG-N a constaté que la situation financière des communautés de référence demeurait tendue, sachant que celles-ci ont dû investir des montants importants pour la mise en place du DEP mais qu'elles n'ont bénéficié jusqu'ici que de peu de rentrées financières. En ce sens, elle salue la volonté du Conseil fédéral de mettre en place une solution de financement transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la LDEP révisée. Elle a toutefois pris note que ce financement transitoire n'entrerait en vigueur qu'en juillet 2024 au plus tôt. La question des possibilités d'action de la Confédération et des cantons dans le cas où une communauté de référence devait être confrontée à des difficultés financières dans l'intervalle demeure ouverte. La commission relève que, faute de base légale, la Confédération ne dispose actuellement d'aucun droit de regard concernant la situation financière des communautés de référence.

Un autre défi concerne la coordination du DEP avec la future identité électronique développée par la Confédération (e-ID). L'OFSP a indiqué que des clarifications sur ce point étaient en cours avec l'OFJ. Le 29 juin 2022, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de loi à ce sujet⁸⁰, dans le but d'introduire une telle e-ID d'ici 2025. Dans l'intervalle, les communautés de référence utiliseront les solutions d'identité électronique existantes. La directrice de l'OFSP a assuré que l'office s'assurerait que la transition vers le futur système e-ID de la Confédération se fasse sans accroc.

Sur la base des informations reçues, la CdG-N a conclu que le Conseil fédéral, le DFI et l'OFSP abordaient de manière active les faiblesses du DEP identifiées par le passé, même si la situation en la matière demeurait peu satisfaisante et que les incertitudes et défis restaient nombreux. Elle a considéré que le législateur aurait la possibilité de se prononcer sur les options relatives au développement du DEP sur la base des deux messages élaborés par le Conseil fédéral. En conséquence, elle n'a pas identifié de nécessité d'agir supplémentaire pour la haute surveillance parlementaire dans l'immédiat. Elle continuera toutefois à s'informer de l'évolution de ce dossier et examinera, lors de la publication des messages du Conseil fédéral, si ceux-ci répondent de manière adéquate aux faiblesses qu'elle avait relevées.

⁸⁰ E-ID: le Conseil fédéral ouvre la consultation, communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.6.2022.

3.5 Domaine DFJP/ChF

3.5.1 Trafic de migrants

La CdG-E s'était déjà penchée une première fois sur le dossier de la lutte contre le trafic de migrants en 2019; elle a souhaité, durant l'année sous revue, être informée de l'évolution récente de la situation dans ce domaine. Pour cela, elle a mené une audition au cours de laquelle elle s'est entretenue avec la directrice adjointe de l'Office fédéral de la police (Fedpol).

Cette dernière a rappelé que la lutte contre le trafic de migrants est une mission prioritaire pour les autorités de poursuite pénale: ainsi, l'OFDF joue un rôle prépondérant dans le repérage des trafics de migrants, puisqu'il est le mieux armé pour détecter les passages illégaux aux frontières et identifier les documents de voyage falsifiés. Poursuivre les trafiquants et les trafiquantes qui sévissent dans le domaine de la traite des migrants relève cependant de la compétence des cantons. Pour lutter contre ce phénomène, Fedpol s'appuie sur trois piliers; la prévention, la coordination, et la coopération internationale. Depuis le dernier examen du dossier par la commission, des changements sont intervenus:

- Le trafic de migrants en tant que tel a été pris en considération par le DFJP dans sa stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023, laquelle inclut la détection de ce type de trafic dans les priorités fixées par le département.
- Fedpol fonctionne comme centre de coordination et de compétences. Dans ce contexte, de nouvelles pistes doivent être suivies: les flux financiers doivent, en particulier, faire l'objet d'une plus grande attention de la part des autorités policières. En outre, les organes chargés du contrôle des conditions de travail devraient être mis à contribution pour aider à repérer les trafics de migrants.

La directrice adjointe de Fedpol a toutefois insisté sur le fait que la lutte contre le trafic de migrants représentait encore et toujours un défi de taille. Les crises internationales et les mouvements de migration qui en résultent sont le terreau sur lequel se développe le trafic de migrants. La lutte contre ce fléau doit être menée sur deux fronts: premièrement, il s'agit d'investiguer systématiquement lorsque des indices semblent indiquer l'existence d'un trafic de migrants et, deuxièmement, le SEM et les autorités cantonales de l'emploi doivent assumer une fonction centrale dans cette lutte.

Enfin, la commission a constaté que Fedpol considérait comme peu probable, s'agissant de la guerre en Ukraine, que cette dernière génère un important trafic de migrants, les Ukrainiens et les Ukrainiennes pouvant entrer légalement sur le territoire suisse. À l'issue de l'audition, la CdG-E a estimé qu'aucune mesure ne s'imposait dans l'immédiat du point de vue de la haute surveillance.

3.5.2 Situation en Ukraine – mesures du SEM

Lorsque les forces armées russes ont envahi l'Ukraine et occupé plusieurs parties du territoire ukrainien au début de l'année 2022, un très grand nombre d'Ukrainiens et d'Ukrainiennes ont afflué vers l'Europe occidentale, y compris vers la Suisse. À sa séance du 11 mars 2022, le Conseil fédéral a décidé d'instaurer le statut S pour les

personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine⁸¹, ce qui a permis à ces dernières d'obtenir rapidement un droit de séjour, sans devoir passer par une procédure d'asile ordinaire.

La sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a décidé de se pencher sur l'instauration du statut de protection S et sur les autres mesures prises par le Conseil fédéral et le SEM dans le contexte de la situation en Ukraine. À cet effet, elle a auditionné la secrétaire d'État aux migrations à sa séance du 25 mai 2022.

À cette occasion, la secrétaire d'État a indiqué que, au 25 mai 2022, près de 53 000 personnes en quête de protection étaient arrivées en Suisse en provenance d'Ukraine, soit un nombre plus élevé que celui enregistré pendant la crise migratoire de 2015 (environ 40 000 personnes). Le 21 mars 2022, la cheffe du DFJP avait, pour la première fois, convoqué l'État-major spécial Asile (SONAS)⁸², qui était dirigé par la secrétaire d'État. Quatre groupes de travail ont été mis en place dans ce cadre (Hébergement Confédération, Répartition cantonale et changement de canton, Sécurité et Planification subsidiaire).

Le groupe de travail Hébergement Confédération était chargé d'étendre rapidement le plan d'urgence établi avec les cantons en 2016, à la suite de la crise migratoire de 2015. En temps normal, la capacité d'hébergement de la Confédération est de 5000 places. Le plan d'urgence, quant à lui, prévoit 9000 places. Selon les indications de la secrétaire d'État, il a été possible de mettre encore davantage de places à disposition pour les personnes en quête de protection ainsi que pour les requérants d'asile. En raison de l'évolution incertaine de la situation en Ukraine, il était impossible de savoir comment le besoin en places d'hébergement évoluerait. Le SEM a enregistré par moments jusqu'à 1850 arrivées par jour. L'une de ses priorités était de répartir très rapidement les personnes entre les cantons. Les préparatifs, la coordination en vue de la répartition ainsi que la mise à disposition d'un nombre suffisant d'hébergements se sont également faits dans le cadre du SONAS. Après quelques difficultés initiales, on a appliqué la clé de répartition, en tenant toutefois compte des cas de rigueur.

Par ailleurs, le SEM et le SONAS ont pris très tôt des mesures pour prévenir la traite des êtres humains. Une campagne d'information a notamment été lancée à ce sujet.

La secrétaire d'État a précisé que le statut de protection S était avant tout octroyé dans l'idée que les personnes concernées rentreraient ensuite chez elles. Cependant, il est apparu que la situation en Ukraine durerait plus longtemps que prévu, raison pour laquelle le Conseil fédéral a décidé de verser 3000 francs par personne en quête de protection, en plus d'un forfait de base de 1556 francs, afin d'encourager en particulier l'apprentissage de la langue et d'augmenter ainsi la part des personnes concernées qui exercent une activité lucrative.

La secrétaire d'État a relevé que, eu égard au nombre historique de personnes en quête de protection, le SEM avait dû engager du personnel supplémentaire: des collaboratrices et des collaborateurs du siège, à Wabern, ont été redéployés, des personnes ont

⁸¹ Ukraine: le Conseil fédéral active le statut de protection S pour les Ukrainiens, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.3.2022.

⁸² Ukraine: Karin Keller-Sutter convoque l'État-major spécial Asile, communiqué de presse du DFJP du 21.3.2022.

été recrutées et d'autres membres de l'administration fédérale ont été mobilisés pour faire face à l'explosion des demandes.

À la séance de la sous-commission du 31 octobre 2022, la secrétaire d'État a fourni des renseignements sur les derniers développements. Cette nouvelle audition portait sur les prestations monétaires que la Confédération verse aux cantons pour l'accueil de personnes au bénéfice du statut de protection S. Il en ressort qu'il appartient aux cantons de décider comment cette somme est utilisée.

La commission continuera de se pencher sur ce sujet et sur les mesures y afférentes en 2023.

3.5.3 Violence dans les centres fédéraux pour requérantes et requérants d'asile

En 2020, plusieurs manquements et dysfonctionnements avaient été rendus publics en ce qui concerne le traitement des requérantes et requérants d'asile dans les centres fédéraux qui leur sont destinés. La CdG-N avait alors décidé d'analyser attentivement les accusations formulées à l'encontre du personnel de sécurité privé.

Les premières investigations de la commission ont montré que le SEM avait pris en main le sujet de la violence à l'égard des requérantes et requérants d'asile et qu'il le traitait de manière prioritaire. Il a en effet mandaté l'ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer pour qu'il examine les dysfonctionnements en question. Celui-ci a élaboré un rapport à l'adresse du SEM, dans lequel il a formulé douze recommandations, portant sur les domaines suivants: applicabilité de la loi sur l'usage de la contrainte (1), recours à des services de sécurité privés (2), renforcement de la présence du SEM sur place (3), plan de formation pour le personnel du domaine de la sécurité (4), système de rapport concernant des incidents particuliers (5), réunion-bilan institutionnalisée en cas d'incidents graves (6), système de signalement anonyme des situations critiques (7), instrument de gestion de crise (8), mesures disciplinaires (9), fouille et contrôle des requérantes et requérants (10), locaux de réflexion (11) et procédure pénale contre les membres du personnel concernés (12).

Le 11 novembre 2021, le rapport final du 30 septembre 2021 a été présenté à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N, compétente en la matière, par M. Oberholzer et le directeur du SEM alors en fonction. Ce dernier a précisé que M. Oberholzer avait été chargé non seulement d'examiner les cas particuliers qui s'étaient produits, mais aussi d'analyser des questions systémiques. Lors de la séance interne qui a suivi cette audition, la sous-commission est parvenue à la conclusion que le SEM avait pris conscience de la gravité de la situation et entrepris un premier pas important en vue de mettre fin aux dysfonctionnements – parfois importants – relevés.

Parallèlement, elle a constaté que plusieurs questions étaient encore en suspens. Elle s'est donc penchée de nouveau sur le sujet, particulièrement sur la mise en œuvre des recommandations, à sa séance du 5 septembre 2022, et a organisé une nouvelle audition, en l'occurrence avec la nouvelle directrice du SEM. Celle-ci a présenté à la sous-commission la mise en œuvre des différentes recommandations formulées dans le rapport Oberholzer, indiquant que, pour leur examen et leur application, le SEM avait

mis sur pied un projet intitulé «Prévention et sécurité dans les centres fédéraux d’asile (Préséc)». En raison de la guerre en Ukraine, qui a éclaté presque au même moment, les travaux de l’équipe de projet ont cependant dû être suspendus peu après avoir débuté et ils n’ont pu reprendre qu’au mois de juillet 2022.

Le SEM a indiqué que trois domaines prioritaires avaient été identifiés:

- absence de base légale concernant l’application de mesures de contrainte par le personnel de sécurité privé: une base légale devrait être créée. En attendant, des mesures à court terme ont été prises, notamment la définition précise des cas dans lesquels le personnel de sécurité privé peut malgré tout utiliser la contrainte et une modification au niveau de l’ordonnance afin de régler clairement la détention temporaire de personnes pour une durée maximale de deux heures.
- formation du personnel: le SEM ne mettra pas en œuvre la recommandation de Niklaus Oberholzer selon laquelle l’ensemble du personnel de sécurité doit être remplacé par des collaborateurs et collaboratrices du SEM, étant donné que cela ne changerait pas nécessairement quelque chose à la qualité du travail et aux qualifications du personnel et que cette mesure coûterait très cher. Le SEM considère par ailleurs que le recours à du personnel de sécurité privé permet de réagir de manière plus souple aux fluctuations du nombre de requérantes et requérants d’asile. Il prévoit toutefois de faire intervenir pour chaque région d’asile un ou une spécialiste disposant d’une excellente formation dans les domaines de la sécurité des personnes, de la médiation interculturelle et de la formation des adultes afin de former de manière adéquate le personnel déployé sur le terrain.
- présence de personnel du SEM dans les centres fédéraux pour requérantes et requérants d’asile: à l’avenir, la présence d’un ou une responsable du SEM doit être assurée dans chaque centre. Une petite restructuration sera nécessaire.

Des mesures visant à mettre en œuvre les autres recommandations sont également en cours d’élaboration, notamment un projet pilote prévoyant la mise en place d’un bureau de signalement externe afin d’identifier précisément et rapidement les éventuels développements négatifs. Le SEM a par ailleurs mis sur pied un large plan de prévention de la violence, qui doit permettre de prévenir toute forme de violence.

Lors de sa séance interne, la sous-commission a décidé de se pencher à nouveau sur la mise en œuvre des différentes recommandations dans une année environ. Parallèlement, le SEM est invité à lui soumettre au préalable un rapport écrit à ce sujet.

3.6 Domaine Tribunaux/MPC

3.6.1 Coordination avec la Commission judiciaire

Ces dernières années se sont posées à plusieurs reprises des questions de coordination et de délimitation des compétences entre les CdG, en particulier leurs sous-commissions Tribunaux/MPC, et la CJ.

C'est pourquoi, durant l'année sous revue, les CdG et la CJ ont analysé plus avant leurs besoins respectifs quant à la coordination de leurs travaux et à la délimitation de leurs compétences. Au terme de leurs analyses et à la suite d'une rencontre tenue en septembre 2022 entre une délégation de la CJ et la sous-commission Tribunaux/MPC des CdG, elles sont arrivées aux conclusions suivantes:

- La procédure concernant les communications transmises par les CdG à la CJ en vertu de l'art. 40a, al. 6, LParl en lien avec les réélections s'est avérée efficace et est conforme aux bases légales. En vertu du droit de proposition dont disposent les commissions, la CJ peut demander aux CdG de mener une enquête ou des analyses sur certains faits; les CdG sont quant à elles libres d'accepter ou non cette demande. Il convient de noter que les analyses des CdG ne se concentrent pas sur les mêmes éléments que celles de la CJ: la haute surveillance exercée par les CdG porte en premier lieu sur la légalité, l'opportunité et l'efficacité du fonctionnement des autorités fédérales (art. 26, al. 3, en lien avec l'art. 52, al. 2, LParl). Ce n'est que lorsque les CdG constatent, dans le cadre de cette activité de haute surveillance, des faits qui portent à croire qu'une personne élue par l'Assemblée fédérale a violé ses devoirs de fonction qu'elles doivent en informer la CJ, conformément à l'art. 40a, al. 6, LParl.
- Les informations que l'AS-MPC fournit tant à la CJ qu'aux CdG concernant la surveillance qu'elle exerce sur le MPC étaient pertinentes et correspondaient aux compétences de chacune des commissions. Tant la CJ que les CdG peuvent, grâce à leur droit à l'information, obtenir en tout temps les informations nécessaires de la part de l'AS-MPC.
- Concernant les procédures de surveillance du TF et l'examen par la CJ de l'opportunité d'ouvrir des procédures de révocation, des clarifications étaient nécessaires. En effet, la CJ n'a pas de compétence de surveillance, mais elle a compétence pour ouvrir une procédure de révocation lorsqu'il y a soupçon de violation des devoirs de fonction par la procureure générale ou le procureur général de la Confédération, la procureure générale suppléante ou le procureur général suppléant ou un ou une juge d'un tribunal fédéral de première instance. Il s'agira de définir dans le détail les compétences au cas par cas. À l'avenir, un échange d'informations et d'expériences aura régulièrement lieu entre les commissions et les secrétariats. En outre, les résultats des enquêtes publiées des CdG seront présentés à la CJ.

Ainsi, la coordination entre la CJ et les sous-commissions des CdG et leurs secrétariats respectifs continuera d'être assurée.

3.6.2 Violation du secret de fonction: ordonnance de classement du procureur fédéral extraordinaire

Dans le contexte de la tentative de chantage contre le conseiller fédéral Alain Berset, les médias ont diffusé différentes informations classifiées. Le 17 septembre 2021, le MPC a déposé une plainte pénale contre inconnu pour violation présumée du secret de fonction, à la suite de quoi l'AS-MPC a décidé, le 27 octobre 2021, de confier la

poursuite pénale à un procureur fédéral extraordinaire. Cette nomination se fondait sur l'art. 67 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)⁸³, selon lequel, en cas de poursuite pénale contre un procureur en chef ou un procureur en raison d'une infraction en rapport avec son activité, l'autorité de surveillance désigne un membre du MPC ou nomme un procureur extraordinaire.

Le 30 janvier 2022, le procureur fédéral extraordinaire a mis un terme à la procédure en prononçant une ordonnance de classement. Il n'y avait aucune possibilité de recourir contre cette ordonnance. Le procureur fédéral extraordinaire a limité ses investigations aux procureurs fédéraux et aux procureures fédérales, sans tenir compte du fait que la source de la violation du secret de fonction aurait pu être ailleurs (par ex. Fedpol).

Les CdG se sont demandé s'il y avait lieu de réviser la LOAP et ont auditionné le procureur général de la Confédération et la présidente de l'AS-MPC à ce sujet. Ceux-ci ont estimé que, en l'espèce, le procureur fédéral extraordinaire avait mal compris son mandat et mal interprété l'art. 67 LOAP, ce qui explique qu'une ordonnance de classement ait été prononcée sans que toute la lumière ait été faite sur la violation du secret de fonction. Pour eux, à partir du moment où un procureur fédéral ou une procureure fédérale est nommée, son travail ne saurait faire l'objet d'aucune restriction. Ils ont estimé que les institutions fonctionnaient et qu'il s'agissait non pas d'un problème systémique, mais d'un cas particulier qui n'a pas donné satisfaction. Tous deux se sont prononcés contre une révision de la LOAP.

Une éventuelle ordonnance de classement prononcée par un ou une procureure fédérale extraordinaire nommée par le MPC doit être approuvée par le ou la procureure générale de la Confédération ou par un ou une procureure fédérale en chef. Aucune règle analogue n'est prévue pour l'AS-MPC, qui n'est donc pas chargée d'approuver les ordonnances de classement prononcées par un ou une procureure fédérale extraordinaire qu'elle aurait nommée. Les CdG sont actuellement en train de déterminer s'il s'agit d'une lacune de la législation et, partant, s'il y a lieu de prendre des mesures en la matière.

3.6.3 Introduction du dossier judiciaire électronique (projet Justitia 4.0)

Les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG discutent de l'introduction du dossier judiciaire électronique (projet Justitia 4.0) depuis un certain temps déjà. Le projet ne concerne pas uniquement les tribunaux fédéraux, mais aussi les tribunaux cantonaux, les ministères publics cantonaux, représentés par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et le MPC. L'objectif principal du projet est le passage à la communication électronique des écrits. À cet effet, il y a lieu de créer une plateforme unique, qui permettra l'échange de données électroniques aussi bien entre particuliers (ou leur avocat ou avocate) et autorités judiciaires qu'entre autorités judiciaires.

⁸³ Loi du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; SR 173.71).

Les sous-commissions compétentes ont constaté que le projet avait déjà plus d'un an de retard par rapport à ce qui avait été prévu initialement. Elles ont également pris note que des questions centrales devaient encore être éclaircies. Parmi elles, la question de l'obligation pour les autorités judiciaires et les personnes impliquées de communiquer sous forme électronique. Les bases légales nécessaires à cet effet doivent d'abord être créées, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. D'autres questions concernent le dossier judiciaire électronique et la sécurité des données.

Les commissions estiment essentiel d'accorder une grande importance à la protection des données. Elles considèrent par ailleurs qu'une obligation de communiquer sous forme électronique ne doit pas léser les personnes dépourvues de compétences ou de moyens numériques. Selon les personnes compétentes du Tribunal fédéral, le projet tient compte de cette préoccupation. L'obligation ne devrait par conséquent s'appliquer qu'aux personnes habilitées par leur profession à représenter les parties dans les procédures judiciaires. Toutes les autres personnes seraient exemptées de cette obligation. Ainsi, toute personne qui ne souhaiterait pas être représentée par un avocat ou une avocate pourrait porter plainte sans avoir à communiquer sous forme électronique. Si les CdG n'ont pas reconnu de besoin immédiat d'agir, leurs sous-commissions compétentes continueront de suivre les questions ouvertes précitées ainsi que l'introduction du dossier judiciaire électronique.

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

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

Ci-après, les CdG présentent un état des lieux de l'ensemble de leurs inspections ouvertes à fin 2022, 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, sont mentionnées aux chap. 3.1 et 3.2. 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)
Planification et mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral	2022	Traitement de l'avis des tribunaux (2023)
Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	2021	Publication d'un rapport succinct (2023)
Cautionnement de navires de haute mer	2019 2018	Publication d'un rapport succinct (2023)
Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC	–	Co-rapport relatif aux futurs travaux législatifs (2023)

Inspections ouvertes – CdG-N

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Communication des autorités avant des votations		Publication du rapport (2023)
Procédure d'évaluation pour le nouvel avion de combat	2022	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2023)
Protection des eaux souterraines en Suisse	2022	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2023)
Relations publiques de la Confédération	2019	Poursuite du contrôle de suivi (2023)
Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	2019	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2023)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Détention administrative des requérants d'asile	2019 2018	Publication d'un rapport succinct (2023)
Évaluation des effets des accords de libre-échange	2019 2017	Poursuite du contrôle de suivi (2023)
Comptage électronique des voix (e-counting)	2018 2017	Poursuite du contrôle de suivi (2023)

Inspections ouvertes – CdG-E

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
La mesure de l'efficacité au sein de la coopération au développement	–	Publication du rapport (2023)
Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité	2022	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2023)
Commissions extraparlémentaires	2022	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2023)
Controlling des affaires compensatoires	2022	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2023)
Protection de la biodiversité en Suisse	2021	Contrôle de suivi (2023)
Analyses Acide désoxyribonucléique (ADN) dans les procédures pénales	2019	Contrôle de suivi (2023)
Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	2019	Contrôle de suivi (2023)
Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire	2019	Clôture de l'inspection (2023)
Révision de la Liste des moyens et appareils	2018	Contrôle de suivi (2024)
Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	2019 2018	Poursuite du contrôle de suivi (2023)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique	2019 2018	Poursuite du contrôle de suivi (2023)
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 (2023)
Introduction de la nouvelle redevance radio/TV	2020 2017	Contrôle de suivi (2024)
Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	2014	Clôture du contrôle de suivi (2023)
Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires	2013	2 ^e contrôle de suivi (2023)

Inspections ouvertes – DélCdG

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

3.8 Autres sujets traités par les CdG

Sous-commissions DFAE/DDPS

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Sécurité informatique chez RUAG	X	
Systèmes de communication pour la conduite et l'intervention de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) (incl. projets Réseau de données sécurisé [RDS+] et maintien de la valeur Polycom)	X	
Accusations concernant les méthodes d'entraînement de la Fédération suisse de gymnastique (FSG)	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Mise en œuvre de l'ordonnance sur les accidents majeurs au DDPS / Cadastre des sites pollués	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	
Acquisition de Mortiers de 12cm modèle 16 par armasuisse	X	
Sponsoring DDPS	X	
Stratégie d'armement DDPS	X	
Procédure pour la formation du corps diplomatique	X	
Ateliers de Pilatus: contrat de soutien avec l'Arabie saoudite		X
Prestations de services de sécurité privés fournis à l'étranger		X
Contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP)		X
Gestion immobilière DDPS		X

Sous-commissions DFF/DEFR

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Suites du cas de corruption au SECO	X	
Administration numérique Suisse	X	
Efficacité du Principe du Cassis de Dijon	X	
Procédures pour l'acquisition de biens par la Confédération	X	
Examen des activités de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et du DEFR en rapport avec l'octroi de paiements directs	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Mise en œuvre de l'accord Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)	X	
Mise en œuvre de la déclaration du bois par le DEFR	X	
Reconnaissance des diplômes étrangers	X	
Prévention du harcèlement sexuel dans l'administration fédérale: procédures et possibilités de signalement	X	
Cybersécurité	X	
Activités de surveillance des autorités suisses à l'étranger	X	
Remise de données de tiers dans le cadre de l'assistance administrative de l'Administration fédérale des contributions (AFC)	X	
Mise en œuvre de l'obligation d'annoncer les postes vacants	X	
Examen de la répartition des subventions fédérales attribuées aux universités dotées d'une faculté de médecine		X
Portefeuille immobilier de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)		X
Mesures de la Confédération pour les cas de rigueur liées à la pandémie de COVID-19		X

Sous-commissions DFI/DETEC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
CFF: Commande de trains duplex auprès de Bombardier	X	
Perturbations de réseau chez Swisscom	X	
Travaux à la gare de Lausanne	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
«Just culture» au sein de l'administration fédérale et des entreprises proches de la Confédération	X	
Participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens	X	
Pénurie de vaccins en Suisse	X	
Traitement des demandes d'admission relatives à des médicaments innovants	X	
Surveillance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) dans le domaine hospitalier et gestion de la qualité dans les hôpitaux	X	
Révision de la loi sur le transport de voyageurs (co-rapport)		X
Légalisation relative au démantèlement de centrales nucléaires		X
Label «Site 2000 watts»		X
Situation du personnel au sein de l'Institut de virologie et d'immunologie (IVI)		X
Rapport 2020 sur les assurances sociales		X
Renforcement de la surveillance dans le domaine Assurance-invalidité (AI)		X
Possibilités d'accès pour la recherche aux AFS		X
Atteinte des objectifs stratégiques de Swissmedic pour la période 2019–2021		X
Médicaments contaminés provenant de l'étranger: surveillance de Swissmedic		X
Stratégie Antibiorésistance Suisse		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	
Modernisation du Centre des publications officielles (CPO)	X	
Centres d'asile de la Confédération et procédures d'asile accélérées	X	
Réalignement des Exercice de conduite stratégique (ECS) et des Exercices du Réseau national de sécurité (ERNS)	X	
Violence contre les femmes dans les centres d'asile	X	
Tentative de chantage à l'encontre de M. le Conseiller fédéral Alain Berset	X	
Soumission concernant l'infrastructure Cloud de l'administration fédérale	X	
Suisse 2035		X
Projets clé Transformation numérique et informatique (TNI) de la Confédération: Plateforme de saisie des données biométriques (ESYSP)		X
Loi sur les jeux d'argent		X
Entraide judiciaire internationale		X
Frontex / gestion de la migration		X
Causa Dick Marty		X

Sous-commissions tribunaux/MPC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Surveillance du Tribunal fédéral sur les tribunaux de première instance	X	
Suite des travaux après l'échec de la révision de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)	X	
Influence de l'appartenance politique des juges sur la jurisprudence	X	
Enquête de l'AS-MPC concernant le cas Magnitsky	X	
Rôle du MPC dans l'affaire de l'homicide de Morges (2020)	X	
Contacts du MPC avec la Fédération internationale de Football Association (FIFA)	X	
Mise en œuvre de l'art. 260 ^{ter} du Code pénal suisse (CP) (Initiative parlementaire CdG-E)	X	
Émoluments des Tribunaux fédéraux	X	
Indiscrétions en marge des séances du Conseil fédéral	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	
Organisation de crise des autorités fédérales pour la gestion de la crise énergétique	X	
AS-MPC. Élection pour la période de fonction 2023–2026		X
Initiative parlementaire 15.451: «Renforcer les Commissions de gestion»		X

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Motions et postulats des conseils législatifs 2021 – Rapport du Conseil fédéral		X
Défis de la numérisation pour l’administration fédérale		X
Les pouvoirs au niveau fédéral – «Checks and Balances» en mutation		X
Gestion de la pandémie de COVID-19 par les autorités fédérales: rapport d’évaluation du bureau Interface sur mandat de l’OFSP		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, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont rendu visite au MPC. Elles ont pu se faire une idée générale de l’organisation et des tâches de ce dernier, qui peut à nouveau accomplir son travail dans un environnement serein après une phase de transition difficile pendant la vacance du poste de procureur général de la Confédération.

Les CdG 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"> – Laboratoire souterrain du Mont Terri à St-Ursanne, Office fédéral de topographie (swisstopo) – Mission permanente de la Suisse auprès de l’Office des Nations Unies à Genève
DFI/DETEC	<ul style="list-style-type: none"> – Archives fédérales suisses (AFS) – Office fédéral des routes (OFROU) – Office fédéral de l’aviation civile (OFAC) – MétéoSuisse à Zurich aéroport

DFF/DEFR	<ul style="list-style-type: none"> – Surveillance des prix – Office fédéral du logement (OFL) – École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) – Office fédéral du personnel (OPPER)
DFJP/ChF	<ul style="list-style-type: none"> – Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) – Office fédéral de la justice (OFJ) – Institut fédéral de métrologie (METAS) – Secrétariat général du DFJP (SG-DFJP)
Tribunaux/ MPC	– Ministère public de la Confédération (MPC)

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 25 requêtes, dont 18 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 3 requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l’exercice précédent.

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

Le 18 mai 2020, les CdG ont décidé de réaliser une inspection sur les mesures prises par le Conseil fédéral et l’administration fédérale pour faire face à la pandémie de COVID-19. Les investigations menées dans ce cadre doivent se concentrer sur la

période durant laquelle l'état de situation extraordinaire a été décrété en Suisse, au printemps 2020. Afin de tenir compte de ces circonstances particulières, de l'évolution de la situation et de l'ampleur de l'objet examiné, les CdG ont décidé de confier l'inspection à leurs sous-commissions. Ces dernières doivent pouvoir définir elles-mêmes les orientations de leurs investigations et, au besoin, les modifier ou renoncer à des clarifications prévues, notamment lorsque certains thèmes font déjà – ou ont déjà fait – l'objet d'un examen approfondi de la part du Conseil fédéral, des départements ou d'autres organes. Selon le cas, les sous-commissions prendront en considération les résultats de ces travaux dans leurs investigations, voire renonceront à investiguer. Elles ont décidé de renoncer, pour d'autres raisons (problèmes non corroborés, importance marginale), à l'examen de certains thèmes relatifs au COVID-19 figurant au programme annuel 2022.

Par ailleurs, les CdG ont déjà clos certaines investigations menées dans le cadre de cette inspection et publié leurs conclusions (voir tableau ci-après). Les rapports annuels 2020 et 2021 des CdG et de la DélCdG rendent déjà compte de différents thèmes traités par les commissions en lien avec la crise du COVID-19. Les CdG ont décidé de publier les résultats de leurs investigations dans la rubrique correspondante de leur page Internet (cf. communiqué de presse des CdG du 29.3.2022)⁸⁴.

Thème	Documents publiés
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
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)

⁸⁴ Cf. www.parlement.ch > Services > Actualités > CdG N/E (état au 8.12.2022).

Thème	Documents publiés
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'Allocations pour perte de gain (APG) 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

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des investigations importantes encore en cours concernant la gestion de la pandémie. Les résultats de ces investigations seront publiés en temps voulu.

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
COVID-19: Coopération entre la Confédération et les cantons	–	Publication du rapport (CdG-E, 2023)
COVID-19: Gestion des données dans le domaine sanitaire		Poursuite des investigations (CdG-E, 2023)
COVID-19: Responsabilité en matière de communication – rôle de la ChF		Poursuite des investigations (CdG-E, 2023)
COVID-19: Utilisation des connaissances scientifiques à l'OFSP	–	Publication du rapport (CdG-N, 2022)
COVID-19: Chômage partiel	–	Publication du rapport (CdG-N, 2023)
Prise en compte de la Constitution fédérale par le Conseil fédéral pour certaines mesures de lutte contre la pandémie	–	Poursuite des investigations (CdG-N, 2023)
Transmission et revente de vaccins non utilisés	–	Poursuite des investigations (CdG-N, 2023)
Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19	2022	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (CdG-N/E, 2023)
Opportunité et efficacité de l'approvisionnement économique durant la crise du COVID-19	2022	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (CdG-N, 2023)
Mise en œuvre à la frontière des mesures liées au coronavirus	2021	Contrôle de suivi (CdG-E, 2024)

Les chap. 4.1 à 4.3 contiennent de plus amples informations concernant certains thèmes pour lesquels les travaux ne sont pas encore terminés, ou qui n'ont pas fait l'objet d'une publication ou pour lesquels une publication n'est pas prévue.

4.1 Domaine DFF/DEFR

4.1.1 Crédits COVID-19

En 2022, la CdG-E a achevé ses travaux relatifs aux crédits COVID-19 lancés en 2020. La CdG-E a déjà informé sur le contexte de la mise en place de cet instrument dans le cadre de son rapport annuel 2020⁸⁵. En 2021 et 2022, elle a approfondi en particulier les variantes étudiées par l'administration, les risques financiers pris par la Confédération et la lutte contre les abus. Elle a auditionné à cette fin l'Administration fédérale des finances (AFF), le SECO, le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) ainsi que le CDF.

La CdG-E s'est informée sur les variantes étudiées et discutées au sein et en dehors de l'administration entre février et mars 2020. Parmi celles-ci, on compte entre autres les aides financières directes de la Confédération, sous forme de prêts ou de contributions à fonds perdu, les cautionnements simples prévus à l'art. 495 du code des obligations (CO)⁸⁶ ou le traitement par l'intermédiaire de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV). À la mi-mars 2020, la nécessité urgente d'approvisionner en liquidités les entreprises frappées par le confinement et fortement fragilisées, dans le but de couvrir leurs coûts fixes, a été identifiée par la Confédération⁸⁷. D'après l'AFF, les parties impliquées se sont rapidement rendu compte que la solution devait s'appuyer sur les structures existantes et en particulier sur les ressources des banques, des quatre organisations de cautionnement⁸⁸ et du SECO, pour permettre une application dans les plus brefs délais. Le fait que l'octroi de crédits COVID-19 devait être rapidement mis en œuvre et sans formalités à compter du 26 mars 2020 répondait en effet à une exigence politique du chef du DFF, pour parer au manque de liquidités des entreprises et, partant, pour éviter des faillites.

La CdG-E s'est également informée sur les montants cautionnés par la Confédération et sur le risque supporté par celle-ci. La Confédération cautionnait à 100 % les crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 francs et à 85 % les crédits «COVID-19 Plus» (plus de 500 000 francs), le risque relatif aux 15 % restants étant porté par les banques. Pour les crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 francs, l'AFF a informé la CdG-E que seule une facilité de crédit de 100 % garantie directement ou indirectement par la Confédération était entrée en ligne de compte, après une analyse consensuelle entre les autorités et les banques. Ces crédits devaient en effet alimenter sans délai ni formalités les petites et microentreprises, lesquelles, pour une large part, n'avaient pas encore une relation de crédit avec une banque. Conformément à leurs obligations de diligence, les banques auraient dû procéder à une analyse de crédit, comme elles l'ont fait pour

⁸⁵ Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2021 (FF 2021 570 ch. 4.3.2).

⁸⁶ Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations; RS 220).

⁸⁷ En effet, d'autres mesures d'aide prévues n'avaient pas encore déployé leur effet, comme l'extension et la simplification du chômage partiel et l'allocation en cas de perte de gain pour les personnes exerçant une activité indépendante.

⁸⁸ Soutenues par la Confédération, les coopératives de cautionnement permettent aux petites et moyennes entreprises (PME) d'obtenir des crédits bancaires plus facilement. En effet, ces organisations peuvent fournir des garanties aux banques qui prêtent de l'argent aux entreprises; voir aussi www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Le cautionnement pour les PME (consulté le 25.10.2022).

les crédits COVID-19 supérieurs à 500 000 francs. Une telle procédure prend du temps et aurait entraîné des retards dans le traitement des demandes de crédit soumises entre la fin du mois de mars et le début du mois de mai 2020⁸⁹. D'après l'AFF, les premiers crédits n'auraient pas pu être consentis aux petites et microentreprises le 26 mars 2020 déjà, si, en l'espèce, un taux de couverture du cautionnement autre que 100 % avait été prévu pour cette catégorie de crédits COVID-19.

La CdG-E s'est informée sur la manière dont la lutte contre les abus a été élaborée. L'AFF a informé la CdG-E qu'une formulation ouverte concernant les compétences en matière de lutte contre les abus et d'échanges de données à large échelle avait été consciemment utilisée afin que les unités administratives compétentes puissent développer le plan de contrôle à ce sujet dans un deuxième temps. Le 3 avril 2020, le Conseil fédéral avait déjà annoncé des premiers points de référence se rapportant à un plan de lutte contre les abus et chargé le DFF d'examiner la question en vue de dispositions plus strictes en matière de responsabilité. En conséquence, une disposition a été ajoutée en avril 2020 à l'ordonnance sur les cautionnements solidaires⁹⁰, en vertu de laquelle les organes des entreprises sont solidairement responsables des dommages causés par l'utilisation abusive des crédits. La première version du plan de contrôle du SECO a été publiée le 12 mai 2020 et a été élaborée en étroite collaboration avec l'AFF et le CDF. Celui-ci a ensuite été continuellement développé et n'était pas soumis aux mêmes contraintes de temps que le système de cautionnement des crédits COVID-19. L'AFF a informé qu'il avait été renoncé consciemment, dans le processus de demande d'octroi de crédits, à un examen complet de chaque entreprise en raison notamment de l'urgence et du très grand nombre de demandes de prêt. Un tel examen des rapports de gestion de tous les demandeurs aurait conduit à des charges de personnel très élevées, à des coûts également hauts de même qu'à une perte sensible de temps lors de l'octroi de crédits. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de se fonder sur l'autodéclaration des preneurs de crédit et un contrôle rudimentaire par les banques prêteuses. De fausses indications émanant de cette autodéclaration étaient sujettes à des conséquences pénales et les menaces de sanction en cas de fausses déclarations étaient explicitement mentionnées dans la convention de crédit.

Afin de remédier à un certain risque d'abus lié à l'indication manuelle du chiffre d'affaires par les preneurs de crédit lors de la demande, il aurait été prévu d'obtenir, dans le cas d'une nouvelle version du système de cautionnement des crédits COVID-19, le montant du chiffre d'affaires directement de la part de l'Administration fédérale des contributions (AFC) dans le cadre d'une procédure automatisée lors de la demande. Le chiffre d'affaires ainsi repris n'aurait dès lors pas pu être modifié par les demandeurs et cela aurait également empêché des demandes multiples grâce à un processus de demande numérique. Cependant, la possibilité de demander des crédits COVID-19 n'a pas été prolongée et s'est arrêtée le 31 juillet 2020; partant, de telles adaptations n'ont pas été mises en œuvre. La conception et la mise en œuvre de telles mesures numériques supplé-

⁸⁹ Durant ce laps de temps, près de 100 000 demandes de crédits ont été déposées.

⁹⁰ Art. 18a de l'ordonnance du 25.3.2020 sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus (Ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, OCAs-COVID-19; RS 951.261), introduit par l'art. 21 de l'ordonnance du 16.4.2020 instaurant des mesures en cas d'insolvabilité pour surmonter la crise du coronavirus (Ordonnance COVID-19 insolvabilité; RO 2020 1233).

mentaires étant complexes, elles n'ont pas pu être mise en œuvre au printemps 2020, sous la pression du temps.

La CdG-E a également abordé le recours à des tiers par l'administration pour la mise en œuvre du projet. D'après l'AFF, s'appuyer sur les structures existantes a été une ligne directrice de la mise sur pied des crédits COVID et celle-ci était alliée à une nécessité de fait. Ainsi, les quatre organisations de cautionnement reconnues par l'État et établies dans le contexte des petites et moyennes entreprises (PME) ont servi de base. Or, au commencement des travaux déjà, il s'est également avéré que le système habituel de cautionnement des crédits en faveur des PME n'était pas adapté aux opérations de masse, comme cela a été expliqué par le Conseil fédéral dans le message concernant la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19⁹¹. Le SECO et les quatre organisations de cautionnement ont mandaté sous leur conduite Kellerhals Carrard, PricewaterhouseCoopers, Intrum et d'autres tiers notamment pour la gestion des créances transférées aux organisations de cautionnement, pour les activités de recouvrement, pour les services de révision comptable et pour le conseil juridique. Du point de vue de l'AFF, le recours à des tiers était indispensable à la réussite d'un tel système de cautionnement des crédits et a fondamentalement fait ses preuves.

En marge de l'inspection sur les crédits COVID-19, la CdG-E s'est également fait informer sur la cyberattaque contre le portail Easygov⁹², due notamment au fait que la fonctionnalité de correction des demandes de crédit COVID-19 était accessible sur la section publique du portail, et donc insuffisamment sécurisée. La CdG-E a déjà rendu compte à ce sujet dans son rapport annuel 2021⁹³. Elle avait estimé important que les unités administratives appliquent strictement une approche «Security by Design» lors du développement de fonctionnalités sur leurs plateformes.

Au vu des informations reçues, la CdG-E salue la rapidité d'élaboration des mesures relatives aux crédits COVID-19 durant le mois de mars 2020. Elle a pris connaissance de critiques émises par le CDF⁹⁴ sur le fait que les contrôles a posteriori auraient été facilités si plus d'informations avaient été demandées aux entreprises lors du dépôt d'une demande. La CdG-E estime cependant qu'une telle exigence aurait retardé la mise en œuvre des mesures et que la décision politique de viser la rapidité était adéquate, étant donné la difficulté de prévoir l'évolution de la situation en mars 2020. Compte tenu de cette situation et de la priorité mise sur la rapidité d'octroi des crédits, la CdG-E estime que l'instrument et les mécanismes de surveillance ont été mis en place de manière appropriée. La question de l'adéquation du choix entre rapidité ou efficacité ne pourra cependant être appréciée pleinement que lorsque l'efficacité des crédits COVID-19 aura été évaluée par les autorités compétentes.

⁹¹ Message du 18.9.2020 concernant la loi sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (FF 2020 8165 8200).

⁹² EasyGov victime d'une cyberattaque, communiqué de presse du SECO du 21.10.2021.

⁹³ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513 ch. 3.7.3)

⁹⁴ Procès-verbal de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 22.3.2021 (audition du CDF).

4.2 **Domaine DFI/DETEC**

4.2.1 **Bases d'information internationales et échanges internationaux du DFI et de l'OFSP**

Dans le prolongement de ses travaux de 2020 et 2021⁹⁵, la CdG-N a procédé à des clarifications complémentaires concernant les sources d'information sur lesquelles le DFI et l'OFSP se sont basés pour suivre l'évolution internationale de la pandémie et les échanges internationaux entretenus par le département et l'office durant la crise. Après avoir procédé à une audition des unités concernées en juin 2022, elle a décidé de mettre un terme à ses travaux dans ce dossier. Elle continuera néanmoins à suivre l'aspect de la participation de la Suisse aux réseaux européens d'alerte sanitaire.

La CdG-N tire un bilan globalement positif de la gestion par le DFI et l'OFSP des informations internationales relatives à la situation épidémiologique et des contacts internationaux entretenus par le département et l'office durant la pandémie. De son point de vue, ces éléments ont contribué à la bonne maîtrise de la crise par les autorités suisses. La commission a notamment constaté que les enjeux internationaux avaient été pris en compte de manière adéquate dans la gestion de crise et que le Conseil fédéral avait été régulièrement informé quant à la situation épidémiologique en Europe et dans le monde. La mise en place d'une application de certificat COVID-19 reconnue sur le plan international est, aux yeux de la commission, un bon exemple de la collaboration réussie entre la Suisse et les pays voisins.

La commission a pris connaissance du deuxième rapport d'évaluation de la ChF sur la gestion de la pandémie, publié en juin 2022⁹⁶, qui présente également des conclusions globalement positives concernant la collaboration internationale de l'administration fédérale. La ChF identifie toutefois une nécessité d'amélioration en ce qui concerne le partage, entre les départements, des informations concernant «les développements, les enseignements et les expériences à l'étranger», ainsi que la nécessité d'intégrer ces aspects dans les exercices de préparation aux crises.

La commission a tiré un premier bilan, avec le DFI et l'OFSP, du traçage international des contacts. L'office arrive à la conclusion que cet instrument s'est révélé particulièrement important durant toute la pandémie. La CdG-N a relevé que celui-ci avait pris deux formes distinctes: premièrement, les contacts directs avec d'autres pays pour reconstituer les chaînes d'infection, qui se sont surtout révélés importants durant les premières semaines de la crise et, deuxièmement, la mise en place d'un formulaire d'enregistrement des passagers de vols en provenance de l'étranger, introduit durant la pandémie. L'OFSP a reconnu que le traçage individuel des contacts sur le plan international avait rapidement atteint ses limites, notamment lors de l'arrivée du variant Omicron. La commission a salué la volonté de l'office de mener une réflexion sur l'utilisation de ces instruments en cas de crise future, et de s'impliquer au sein des organisations internationales pour clarifier et renforcer les prescriptions en la matière.

⁹⁵ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DéICdG du 25.1.2022, (FF 2022 513, ch. 4.1.3), rapport annuel 2020 des CdG et de la DéICdG du 26.1.2021, (FF 2021 570, ch. 4.1.3)

⁹⁶ Evaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2e phase / août 2020 - octobre 2021), rapport de la ChF du 22.6.2022, cf. en particulier ch. 2.5.

La CdG-N a également constaté avec satisfaction que la Suisse s'engageait de manière active dans les travaux visant à renforcer le rôle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans la gestion des épidémies, sur la base des enseignements tirés de la crise du COVID-19, notamment en ce qui concerne l'amélioration des prescriptions sanitaires internationales et l'échange d'informations à l'échelle mondiale.

La commission a pris note que l'OFSP tirait également un bilan positif de sa collaboration avec les services du DFAE et les autres unités fédérales concernées par les aspects internationaux de la gestion de crise. Elle a relevé que diverses questions de coordination avaient dû être clarifiées durant les premières semaines de la crise, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures aux frontières⁹⁷. La situation semble s'être toutefois améliorée par la suite, notamment grâce à la constitution de divers organes de coordination. De l'avis de la commission, il est important qu'une réflexion soit menée afin de déterminer si et sous quelle forme ces organes doivent être maintenus à l'avenir, respectivement pourraient être réactivés en cas de nouvelle crise.

Un point crucial du dossier, selon la CdG-N, concerne l'accès de la Suisse aux réseaux sanitaires européens⁹⁸. Durant la pandémie de COVID-19, l'UE a accordé à la Suisse un accès *ad hoc* aux plateformes et systèmes concernés⁹⁹. L'ensemble des acteurs de l'administration s'accordent sur le fait que cet accès a été déterminant pour la gestion de la crise en Suisse; cette importance est également soulignée par la ChF dans son rapport d'évaluation. Il faut toutefois partir du principe que la Suisse sera à nouveau exclue de ces réseaux une fois la pandémie terminée. En juin 2022, les représentants du DFI et de l'OFSP ont indiqué que, si les accès étaient pour l'heure toujours garantis, de premières difficultés commençaient déjà à se faire sentir pour accéder à certaines informations. Face à la CdG-N, le DFI a souligné l'importance d'une institutionnalisation de la collaboration sanitaire avec l'UE, afin d'éviter que la Suisse dépende à nouveau d'un accès *ad hoc* aux réseaux européens en cas de crises futures. Toutefois, les négociations relatives à un accord sanitaire entre la Suisse et l'UE, engagées depuis 13 ans, ont été gelées en 2021 suite à la décision du Conseil fédéral d'interrompre les négociations relatives à l'accord-cadre institutionnel. En juin 2022, sur la base de l'évaluation de la ChF, le Conseil fédéral a chargé le DFAE, le DFI et le DDPS d'exposer «quels sont les mécanismes, réseaux et plateformes de l'UE nécessaires à une gestion de crise efficace de l'administration fédérale» et de lui en rendre compte d'ici au milieu de l'année 2023.

Sur la base des informations collectées, la CdG-N a décidé de clore ses travaux dans ce dossier. Elle part du principe que les enseignements relatifs aux bases d'information internationales et aux contacts internationaux seront pris en compte par les unités concernés dans le cadre de leur bilan de la pandémie de COVID-19. Elle continuera

⁹⁷ Cf. à ce propos Mise en œuvre à la frontière des mesures liées au coronavirus, rapport de la CdG-E du 22.6.2021 (FF 2021 2393).

⁹⁸ A noter que la thématique de la participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens est déjà suivie depuis plusieurs années par la CdG-N; cf. notamment Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, chap. 3.3.2 (FF 2020 2865 2884).

⁹⁹ En particulier le Centre européen de contrôle et de prévention des maladies (*European Centre for Disease Prevention and Control*, ECDC), le Comité de sécurité sanitaire (*Health Security Committee*, HSC) et le Système d'alerte précoce et de réaction (SAPR, en anglais *Early Warning and Response System*, EWRS).

néanmoins à suivre activement la gestion spécifique de l'accès de la Suisse aux réseaux sanitaires européens.

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

En janvier 2021, les CdG ont décidé de confier au CPA la réalisation d'une évaluation portant sur l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la pandémie de COVID-19. En plus de l'aspect du traitement des connaissances scientifiques au sein de l'OFSP et de leur prise en compte dans les bases de décision, le CPA a été chargé d'examiner la manière dont l'état des connaissances scientifiques avait été communiqué à la population¹⁰⁰. En septembre 2022, la CdG-N a pris connaissance des conclusions de l'évaluation du CPA. Sur cette base, elle publiera, dans le courant du premier semestre 2023, un rapport présentant ses conclusions du point de vue de la haute surveillance parlementaire et ses recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

En marge de ces travaux, la CdG-N a pris note des conclusions de l'évaluation réalisée, sur mandat de l'OFSP, par le bureau Interface et divers autres experts externes concernant la gestion de la crise du COVID-19 par les autorités fédérales¹⁰¹. Celle-ci aborde entre autres la question de la collaboration entre les autorités fédérales et les milieux scientifiques jusqu'à l'été 2021. Les auteurs arrivent à la conclusion que cette collaboration devrait être repensée et réglée sur la base des travaux menés par la ChF, le Conseil de la science et le CPA. La CdG-N et la CdG-E ont abordé les conclusions de cette étude avec le chef du DFI et une délégation de l'OFSP et du bureau Interface lors de leurs séances plénières respectives de juin et octobre 2022. La CdG-N intégrera dans son appréciation les éléments recueillis dans ce cadre.

Enfin, la CdG-N a pris connaissance des conclusions du deuxième rapport d'évaluation de la ChF sur la gestion de la pandémie¹⁰² en ce qui concerne la collaboration de l'administration fédérale avec les milieux scientifiques. Les avis des personnes interrogées à ce propos sont mitigés. La majorité d'entre elles tirent un bilan positif de la forme de collaboration adoptée, mais un potentiel d'amélioration a été identifié concernant divers points. La ChF, le DEFR et le DFI ont été chargés de présenter au Conseil fédéral, d'ici à la fin 2022, diverses options en vue de l'organisation du conseil

¹⁰⁰ Pour plus de détails concernant l'évaluation du CPA, cf. rapport annuel 2022 du CPA, chap. 3.1.

¹⁰¹ Balthasar, Andreas / Essig, Stefan / von Stokar, Thomas / Vettori, Anna / von Dach, Andrea / Trageser, Judith / Trein, Philipp / Rubinelli, Sara / Zenger, Christoph / Perrotta, Maria / Weiss, Günter (2022): Évaluation de la gestion de la crise COVID-19 jusqu'à l'été 2021. Rapport du 4.2.2022 à l'intention de l'OFSP, Service Évaluation et recherche (E+F) (*uniquement disponible en allemand, résumé en français*).

¹⁰² Evaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2e phase / août 2020 - octobre 2021), rapport de la ChF du 22.6.2022, cf. en particulier ch. 2.3.

scientifique aux autorités politiques à l'avenir¹⁰³. La CdG-N s'informerait des résultats de ces clarifications en vue de l'élaboration de son propre rapport.

4.2.3 Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de pandémie

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E a poursuivi ses travaux concernant la thématique de la collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19. Elle a pris connaissance du rapport final de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) sur ce thème, publié fin avril 2022¹⁰⁴. Dans ce document, les cantons expriment diverses critiques concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons et la prise en compte des intérêts cantonaux dans le processus décisionnel de la Confédération. Le rapport contient quinze recommandations. Au mois de septembre, la commission a abordé les résultats de ce rapport avec une délégation de la CdC et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Elle a également pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral relatif aux recommandations de la CdC, publié en octobre 2022¹⁰⁵.

La CdG-E a également étudié les conclusions de l'évaluation réalisée, sur mandat de l'OFSP, par le bureau Interface et divers autres experts externes concernant la gestion de la crise du COVID-19 par les autorités fédérales¹⁰⁶. Celle-ci abordait notamment sous plusieurs angles la collaboration avec les cantons dans le cadre de la pandémie (notamment au niveau de la prise de mesures sanitaires, de l'organisation de crise ou de l'approvisionnement en soins). La CdG-N et la CdG-E ont abordé les conclusions de cette étude avec le chef du DFI ainsi qu'une délégation de l'OFSP et du bureau Interface lors de leurs séances plénières respectives de juin et octobre 2022.

Enfin, la commission a pris connaissance des conclusions du deuxième rapport d'évaluation de la ChF sur la gestion de la pandémie¹⁰⁷ en ce qui concerne la collaboration au sein du système fédéral suisse. La ChF constate que la collaboration entre les organes de crise fédéraux et cantonaux est évaluée de manière critique par une grande partie des personnes interrogées. Celle-ci a été jugée problématique surtout en automne 2020, dans le contexte de la deuxième vague de pandémie. La procédure de consultation sur les mesures fédérales fait quant à elle l'objet de divergences de vues

¹⁰³ Dans le cadre de la réponse au Po. Michel «Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise» du 5.5.2020 (20.3280).

¹⁰⁴ Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations, rapport final de la CdC du 29.4.2022.

¹⁰⁵ Prise de position du Conseil fédéral sur le rapport final de la CdC «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations», rapport du Conseil fédéral du 12.10.2022.

¹⁰⁶ Balthasar, Andreas / Essig, Stefan / von Stokar, Thomas / Vettori, Anna / von Dach, Andrea / Trageser, Judith / Trejn, Philipp / Rubinelli, Sara / Zenger, Christoph / Perrotta, Maria / Weiss, Günter (2022): Évaluation de la gestion de la crise COVID-19 jusqu'à l'été 2021. Rapport du 4.2.2022 à l'intention de l'OFSP, Service Évaluation et recherche (E+F) (*uniquement disponible en allemand, résumé en français*).

¹⁰⁷ Evaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2e phase / août 2020 - octobre 2021), rapport de la ChF du 22.6.2022, cf. en particulier ch. 2.2.

entre l'administration fédérale et les cantons. La ChF a souligné l'importance de réexaminer les modalités de l'association des cantons à la gestion de crise fédérale, dans le cadre de l'adaptation de l'organisation de crise de la Confédération suite à la pandémie, actuellement en cours.

La CdG-E prévoit d'informer sur les faits portés à sa connaissance et de présenter son appréciation concernant cette thématique, du point de vue de la haute surveillance, dans un rapport qui sera publié dans le courant de l'année 2023.

4.2.4 Gestion des données sanitaires: travaux du DFI et de l'OFSP pour la numérisation du système de santé

Dans le prolongement de ses travaux relatifs à la collaboration entre les autorités fédérales et les cantons pour la gestion de la crise du COVID-19¹⁰⁸, la CdG-E a approfondi en 2022 la question de la gestion des données sanitaires et des enseignements tirés en la matière suite à la pandémie.

La CdG-E a pris connaissance d'un rapport publié par l'OFSP en janvier 2022, sur mandat du Conseil fédéral¹⁰⁹, concernant l'amélioration de la gestion des données dans le domaine de la santé¹¹⁰. L'office y définit différents principes pour la gestion future des données sanitaires et énumère cinq mesures concrètes visant à apporter des améliorations durables dans ce domaine¹¹¹. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a confié plusieurs mandats au DFI, au DDPS, au DFF et à la ChF¹¹².

En juillet 2022, la CdG-E a abordé les conclusions de ce rapport et les mesures décidées sur cette base avec une délégation du DFI et de l'OFSP. Face à la commission, le département et l'office ont reconnu que la crise du COVID-19 avait mis en lumière d'importants manquements en matière de numérisation dans le domaine de la santé en Suisse et qu'une claire nécessité d'amélioration existait en la matière. Ils ont toutefois aussi fait valoir que beaucoup de progrès avaient pu être atteints durant la pandémie. Ils ont cité à ce propos divers exemples, tels que la conception du «dashboard» en

¹⁰⁸ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022, (FF 2022 513, ch. 4.1.4), rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2021, (FF 2021 570, ch. 4.1.2).

¹⁰⁹ Ce mandat avait été assigné au DFI sur la base d'une évaluation de la ChF concernant la gestion de la pandémie réalisée par la ChF. ChF: Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février-août 2020), rapport du 11.12.2020, cf. en particulier ch. 2.3 et recommandation 8.

¹¹⁰ Amélioration de la gestion des données dans le domaine de la santé, état de la mise en œuvre du mandat 8 du rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase, février 2020 à août 2020), rapport de l'OFSP du 12.1.2022.

¹¹¹ Constitution d'un registre des hôpitaux pour les fournisseurs de prestations stationnaires, harmonisation des registres et introduction des identifiants manquants, développement des interactions communes pour l'échange de données, développement des évaluations de données de l'OFSP, constitution d'un groupe spécialisé sur la gestion des données dans le système de santé.

¹¹² La gestion des données dans le domaine de la santé doit être améliorée, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.1.2022.

ligne de l'OFSP¹¹³, l'application de certificat COVID-19 ou le système de gestion de la vaccination.

Néanmoins, la commission a relevé que de nombreux défis subsistent dans ce domaine. Ceux-ci concernent notamment la standardisation et l'interopérabilité des systèmes informatiques dans le système de santé suisse, la prise en compte de la protection des données ou encore la nécessité d'améliorer l'agilité des systèmes et du cadre législatif afin de faire face à l'évolution rapide de la technologie.

L'OFSP a indiqué qu'il comptait fixer au niveau de la loi le signalement par voie électronique de toutes les maladies à déclaration obligatoire¹¹⁴ et transformer le «dashboard» dédié au COVID-19 en un portail d'information dédié aux maladies transmissibles. La commission a pris note que l'office était également en train d'élaborer un registre national des hôpitaux et travaillait à la création d'un guichet consacré à l'échange de données sanitaires avec les autres autorités du système de santé fédéral. L'OFSP a par ailleurs annoncé qu'il avait initié des démarches pour constituer un groupe spécialisé, incluant tous les acteurs du système de santé suisse, ayant notamment pour tâche de déterminer des standards pour les systèmes de gestion des données sanitaires¹¹⁵. Le DFI prévoit en outre de soumettre au Parlement un crédit d'engagement visant à soutenir le projet de transformation numérique porté par l'OFSP.

La CdG-E a constaté que le département et l'office consacraient une priorité élevée à cette thématique. Elle a toutefois aussi relevé que la transformation numérique de la santé constituait un chantier de grande ampleur, qui durerait de nombreuses années, nécessiterait la modification de plusieurs bases légales et solliciterait des ressources importantes; le concept y relatif devra également s'intégrer dans le cadre plus général de la numérisation de l'administration fédérale. La commission continuera à suivre ce dossier et s'informerera à nouveau, en 2023, sur l'avancée des travaux.

4.2.5 Gestion des données sanitaires: réforme du Service sanitaire coordonné

Dans le cadre de ses travaux relatifs à la gestion des données sanitaires et aux enseignements tirés en la matière suite à la pandémie de COVID-19 (cf. ch. 4.2.4), la CdG-E s'est aussi penchée sur la réforme du Service sanitaire coordonné (SSC). En novembre 2022, elle a auditionné une délégation du DDPS ainsi que l'ancien délégué au Réseau national de sécurité (RNS) concernant ce projet.

Le SSC, jusqu'ici rattaché au Groupement Défense du DDPS¹¹⁶, a pour principale tâche de coordonner le déploiement et l'exploitation des ressources en personnel, en

¹¹³ www.covid19.admin.ch/fr (consulté le 21.11.2022).

¹¹⁴ OFSP: Maladies infectieuses à déclaration obligatoire, www.bag.admin.ch/fr > Maladies > Lutte contre les maladies infectieuses > Systèmes de déclaration pour les maladies infectieuses (consulté le 22.11.2022).

¹¹⁵ La première séance de ce groupe spécialisé s'est tenue en septembre 2022. Cf. Transformation numérique du système de santé: première séance du groupe spécialisé Gestion des données, communiqué de presse de l'OFSP du 20.9.2022.

¹¹⁶ Le mandataire du Conseil fédéral pour le SSC était jusqu'à présent le médecin en chef de l'armée.

matériel et en équipement des autorités sanitaires civiles et militaires, en particulier en cas de crise. Durant la pandémie, le SSC a joué un rôle important en matière de gestion des données sanitaires, en exploitant le Système d'information et d'intervention (SII), instrument ayant pour fonction de collecter les données relatives à l'occupation des lits de soins intensifs. Diverses critiques ont toutefois été formulées concernant le fonctionnement du SII¹¹⁷.

Face à la commission, les représentants du DDPS ont tiré un bilan de l'utilisation du SII durant la pandémie. Ils ont souligné que ce système avait présenté l'avantage d'être implémenté dans environ 150 hôpitaux suisses début 2020 et avait, pour cette raison, représenté l'unique possibilité de collecter des données à grande échelle au sein du réseau hospitalier. Cet instrument a donc été utilisé, au-delà de l'aspect des capacités hospitalières, pour recueillir de nombreuses informations sur la situation épidémiologique. Selon les personnes auditionnées, la discipline de signalement du côté des hôpitaux a constitué un grand défi au début de la pandémie.

La commission a pris note que le DDPS prévoyait de mettre en œuvre le projet «SII 2.0», qui vise à remplacer le système actuel, âgé de 18 ans. La nouvelle version de cet instrument doit notamment permettre une simplification des interfaces avec les systèmes informatiques des hôpitaux.

Ce projet sera mis en œuvre dans le cadre de la réforme du SSC, sur laquelle le DDPS planche depuis plusieurs années. Sur la base d'une expertise externe de 2018¹¹⁸ et d'un rapport du RNS de 2021¹¹⁹, la cheffe de département a décidé en mars 2022 que le SSC ne serait, à l'avenir, plus rattaché au Groupement Défense mais à l'OFPP¹²⁰. En septembre, le Conseil fédéral a décidé que ce changement serait effectif à partir du 1^{er} janvier 2023 et a approuvé la révision partielle de l'ordonnance correspondante¹²¹.

Lors de son audition de novembre 2022, la CdG-E a abordé avec les représentants du DDPS de manière plus générale les objectifs ainsi que les défis liés à la réforme du SSC. Elle a pris note qu'une grande partie des travaux concernant la réorientation de l'unité et la définition de son rôle futur dans l'organisation de crise fédérale seraient entrepris en 2023, après l'entrée en vigueur du changement d'affectation. La commission statuera, courant 2023, sur la manière dont elle compte suivre la mise en œuvre de la réforme du SSC et la modernisation du SII.

¹¹⁷ Cf. à ce sujet notamment CDF: Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme, rapport du 12.10.2021 (en particulier ch. 5).

¹¹⁸ Zeltner, Thomas (2018): Besoins futurs dans le domaine du Service sanitaire coordonné, expertise à l'attention du chef du DDPS, rapport du 18.12.2018.

¹¹⁹ Réseau national de sécurité: Besoins futurs dans le domaine du Service sanitaire coordonné, rapport du 9.11.2021.

¹²⁰ Nouvelle orientation pour le Service sanitaire coordonné, communiqué de presse du DDPS du 14.3.2022.

¹²¹ Le Conseil fédéral décide de réorganiser le Service sanitaire coordonné, communiqué de presse du Conseil fédéral du 23.9.2022.

4.2.6 Surveillance de l'OFSP sur la fondation «mesvaccins»

Au cours de l'année sous revue, la CdG-N a achevé ses travaux relatifs à la surveillance exercée par l'OFSP sur la fondation «mesvaccins». Cette fondation à but non lucratif avait pour objectifs de créer un carnet de vaccination électronique sur une plateforme en ligne, de le faire connaître et de le diffuser auprès de la population suisse¹²². Pour ce faire, elle a exploité la plateforme électronique «mesvaccins.ch». La fondation a bénéficié d'un soutien financier de la Confédération pendant plusieurs années et des membres du personnel de la Confédération ont siégé au conseil de fondation¹²³. Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, la fondation a en outre été chargée par l'OFSP, à la fin 2020, de créer le module *myCOVIDvac* aux fins de la documentation électronique des vaccinations contre le COVID-19. Elle s'est ainsi vu confier un rôle important dans la gestion de la pandémie, et l'intérêt du public pour la sécurité des données du carnet de vaccination électronique s'est accru.

Au printemps 2021, des manquements graves en matière de protection des données et de sécurité sur la plateforme électronique exploitée par la fondation ont été révélés et ont conduit à l'ouverture d'une procédure du PFPDT. Peu à près, la plateforme a été désactivée. La fondation a demandé sa liquidation en août 2021, en raison de problèmes financiers. En novembre 2021, elle a restitué leurs données de vaccination à une partie des utilisateurs et utilisatrices par courriel électronique non chiffré. La démarche a été interrompue après une intervention du PFPDT¹²⁴.

Compte tenu des incidents survenus et des liens existant entre l'administration fédérale et la fondation, la CdG-N a décidé d'examiner ceux-ci de manière approfondie sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Ses investigations ont porté avant tout sur la façon dont le DFI et l'OFSP avaient assumé leur fonction de surveillance, sur l'opportunité des mesures prises et sur les enseignements généraux tirés de ce cas. Entre le printemps 2021 et l'automne 2022, la commission a entendu des représentantes et des représentants du DFI et de l'OFSP ainsi que d'anciens collaborateurs et collaboratrices de l'office. Elle a en outre pris connaissance de divers documents perti-

¹²² Registre du commerce du canton de Berne, <https://be.chregister.ch/cr-portal/auszug/auszug.xhtml?uid=CHE-169.700.102> (consulté pour la dernière fois le 5.12.2022).

¹²³ En vertu de 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**) et de l'art. 74 de l'ordonnance du 29.4.2015 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Ordonnance sur les épidémies, OEep; RS **818.101.1**), l'OFSP a versé à la fondation quelque 1,2 million de francs de subventions entre 2016 et 2021. Il a également recommandé à la population d'utiliser le carnet de vaccination électronique proposé. Par ailleurs, il a confié à la fondation le mandat de créer le module *myCOVIDvac* pour un montant de 0,4 million de francs.

¹²⁴ Pendant la procédure de faillite, les données de vaccination ont d'abord été détenues par l'Office des faillites de la région Berne-Mittelland en tant que représentant de la masse de la faillite, avant d'être transférées en juin 2022, sur la base d'un accord de droit public exigé par le PFPDT, au canton d'Argovie et à la communauté de référence eHealth Aargau, afin que ceux-ci puissent évaluer, dans le cadre d'un avant-projet, si et à quelles conditions une restitution des données de vaccination aux personnes concernées était possible, conformément à la protection des données (cf. plus bas).

nents. Fin janvier 2023, elle a présenté ses conclusions au Conseil fédéral par courrier. La CdG-N regrette que l'échec de l'introduction du carnet de vaccination électronique par la fondation «mesvaccins» ait retardé la mise en œuvre de ce pilier de la Stratégie nationale de vaccination (SNV), qui revêt une grande importance pour la santé publique. Elle constate en outre que les événements survenus ont occasionné des désagréments pour les quelque 400 000 utilisateurs et utilisatrices de la plateforme électronique, qui n'avaient plus accès à celle-ci et qui ont perdu leurs données de vaccination, du moins temporairement, ainsi qu'un préjudice financier considérable pour la Confédération. Il en résulte en outre un risque de perte de confiance de la population dans le carnet de vaccination électronique. Le conseil de fondation porte certes la responsabilité principale dans la façon dont la fondation a été gérée et dans les événements susmentionnés. La commission estime toutefois que le DFI et l'OFSP assument une responsabilité subsidiaire dans le cadre de leur fonction de surveillance.

La CdG-N a demandé des précisions sur six points. S'agissant de la *sécurité des données*, elle conclut que l'OFSP a agi de manière adéquate et que la responsabilité des lacunes constatées à cet égard revient au conseil de fondation. L'OFSP a souligné l'importance de la sécurité et de la protection des données lors de plusieurs entretiens avec la fondation, qui lui a systématiquement assuré que toutes les mesures nécessaires avaient été prises. La CdG-N a invité le Conseil fédéral à veiller à ce que les autorités fédérales continuent de prêter une grande attention à la sécurité des données lorsqu'elles collaborent avec des fondations de droit privé.

En ce qui concerne la *surveillance de l'OFSP sur la fondation*, la CdG-N conclut que celle-ci a été exercée avec une trop grande retenue. Bien que la gestion de la fondation n'ait manifestement pas été satisfaisante¹²⁵, les lacunes constatées n'ont pas été examinées de façon suffisamment critique par l'office qui, en tant qu'instance de subventionnement, avait le devoir de surveiller que les aides financières étaient utilisées de manière conforme à la décision d'octroi.

La commission voit également d'un œil critique la *présence au conseil de fondation* de deux anciens membres du personnel de l'OFSP, l'un de mai 2018 à janvier 2020 et l'autre de janvier 2021 à avril 2021. Ces deux personnes ont déclaré à la CdG-N avoir siégé au conseil de fondation à titre privé. La commission a du mal à comprendre que l'OFSP n'ait pas trouvé de solution pour être représenté au conseil de fondation en tant

¹²⁵ La documentation des demandes de subventions et des décomptes, par exemple, était lacunaire ou n'était pas vérifiable. Par ailleurs, des rapports et des factures n'ont pas été transmis ou ne l'ont du moins pas été dans les délais impartis.

qu'institution¹²⁶. Elle relève qu'il n'est pas possible de faire une distinction claire entre un siège à titre privé et un siège à titre professionnel. Elle constate par ailleurs que les personnes qui siégeaient au conseil de fondation durant les périodes mentionnées étaient responsables du suivi du dossier du côté de l'OFSP, ce qu'elle juge inapproprié du point de vue de l'organisation. La CdG-N est d'avis que cette situation a pu conduire à des conflits d'intérêts et, dans certains cas, au non-respect de dispositions sur la récusation, et qu'elle a en fin de compte affaibli l'activité de surveillance de l'OFSP. La CdG-N parvient à la conclusion qu'il est nécessaire d'établir des règles claires et cohérentes à l'échelon fédéral en ce qui concerne la présence de représentants et de représentantes de la Confédération dans des fondations de droit privé.

Suite aux événements survenus, le département et l'office ont tiré des *enseignements* et pris des *mesures*. Premièrement, le DFI a fait procéder à une enquête préliminaire externe pour établir les faits. Deuxièmement, l'OFSP a réagi, notamment en attribuant un mandat d'audit externe concernant le controlling des contrats et des subventions au sein de l'office, en vérifiant si des cas similaires s'étaient produits dans le cadre du soutien aux fondations et en sensibilisant les collaborateurs et collaboratrices au contrôle des conditions de paiement. La CdG-N salue la réaction du DFI et de l'OFSP et les mesures prises par ceux-ci, qu'elle juge adéquates et opportunes. Enfin, elle estime qu'il faut tirer de cette affaire des enseignements en ce qui concerne l'information du public et la communication à son égard concernant la collecte et l'utilisation de données fournies par la population dans le cadre des activités d'entités privées soutenues par la Confédération.

Concernant *l'avenir*, la CdG-N reconnaît que l'OFSP a recherché des solutions avec la fondation «mesvaccins» et avec l'office des faillites même après la cessation des activités de la fondation, afin que les données de vaccination ne doivent pas être effacées¹²⁷. La commission a appris avec satisfaction que l'OFSP soutient financièrement un avant-projet de la communauté de référence eHealth Aargau destiné à évaluer s'il serait possible de restituer les données de vaccination et, dans l'affirmative, à quelles conditions et pour quel montant. L'OFSP se penche aussi sur une solution à long terme pour remplacer le carnet de vaccination électronique par un carnet intégré au DEP. La CdG-N a prié le Conseil fédéral d'étudier, dans le cadre de la révision en cours de la LEp, l'opportunité de créer un registre national de vaccination.

¹²⁶ Concernant cet aspect, le DFI a pris position de manière suivante face aux CdG: «Cette appréciation est justifiée dans la mesure où une représentation formelle de l'OFSP aurait été préférable au fait que du personnel de la Confédération siège au conseil de fondation à titre privé. Cependant, les résultats des investigations montrent qu'il convient à l'avenir d'éviter toute représentation dans des organes de direction d'organisations bénéficiant d'un soutien financier de l'OFSP. En effet, l'OFSP ne peut pas à la fois assumer une fonction de surveillance sur une organisation et défendre les intérêts de celle-ci en tant que membre d'un de ses organes de direction. Des conflits d'objectifs et d'intérêts ne sauraient être exclus lorsque l'organisation fait face à des défis majeurs. Des critères clairs devraient au moins être définis pour déterminer les cas où une représentation institutionnelle s'avérerait judicieuse, les compétences de la représentante ou du représentant de l'OFSP au sein de la direction de l'organisation et son rôle en matière de surveillance à l'OFSP.»

¹²⁷ En vertu de l'art. 50 LEp, l'OFSP peut allouer des aides financières à des tiers pour des projets. Aucune base légale ne lui permet cependant de recevoir lui-même des données de vaccination.

Pour la commission, les incidents décrits soulèvent la question générale de l'engagement de la Confédération auprès de fondations de droit privé qui reçoivent un soutien financier et de la surveillance qu'elle exerce sur ces fondations. La CdG-N a prié le Conseil fédéral de s'assurer que les départements étudient la question et de clarifier quelles réglementations ou directives actuelles existent en la matière et s'il est nécessaire de légiférer davantage dans ce domaine. Elle continuera à s'informer des travaux en cours.

4.2.7 **Gestion des biens médicaux: redistribution, revente et destruction de vaccins non utilisés**

Dans le prolongement de ses travaux des années précédentes concernant la gestion des biens médicaux durant la crise du COVID-19¹²⁸, la CdG-N s'est penchée, durant l'année sous revue, sur la question de la gestion par les autorités fédérales des stocks de vaccins contre le COVID-19 non utilisés en Suisse.

En mai 2022, le DFI a informé la commission concernant le nombre de doses de vaccins livrées et administrées en Suisse. La CdG-N a pris note que, jusqu'au 22 avril 2022, environ 20,8 millions de doses avaient été livrées par les fabricants et environ 15,6 millions de doses avaient été administrées, les doses restantes étant stockées par la Base logistique de l'armée (BLA).

Le DFI a présenté à la CdG-N la stratégie adoptée par le Conseil fédéral en février 2022 concernant la cession des doses de vaccin non utilisées¹²⁹. Il a indiqué que la première priorité de la Confédération était d'essayer de revendre les doses en surplus, mais qu'aucune possibilité en ce sens ne s'était concrétisée jusque-là. Dans un deuxième temps, la Confédération étudie la possibilité de reporter des livraisons de vaccins – c'est-à-dire de renoncer momentanément à des doses pour les acheter à une date ultérieure. La troisième étape consiste à céder gratuitement à d'autres États les doses excédentaires, en passant en priorité par l'initiative COVAX¹³⁰. La destruction de vaccins, quant à elle, ne doit intervenir qu'en dernier recours. Le département a précisé que, jusqu'à fin avril 2022, aucune dose n'avait dû être détruite.

La commission a pris note que le Conseil fédéral avait décidé en juin 2021 de faire don de quatre millions de doses du vaccin d'AstraZeneca au programme COVAX et qu'il avait fait part, en février 2022, de son intention de céder au maximum 15 millions de doses de vaccins à d'autres pays. Le DFI lui a toutefois précisé que le recours à l'initiative COVAX pour le don de doses préalablement livrées en Suisse n'était possible qu'à condition de pouvoir céder au moins 10 millions de doses, ce qui n'était

¹²⁸ 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).

¹²⁹ Cession de vaccins COVID-19 et acquisition de médicaments pour l'immunisation passive contre le COVID-19, communiqué de presse du Conseil fédéral du 23.2.2022.

¹³⁰ Le programme COVAX, co-dirigé par l'organisation internationale Alliance 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'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.

alors pas le cas. Le département a indiqué que, pour cette raison, des transferts bilatéraux étaient envisagées pour les vaccins stockés en Suisse.

La CdG-N a également relevé que la cession de vaccins avait été abordée régulièrement par le DFI dans le cadre de ses échanges avec les fabricants et que les contrats prévoyaient explicitement le don de doses de vaccin au programme COVAX ou à des États tiers, ainsi que la revente sans bénéfice¹³¹.

Interrogé par la commission sur la question de savoir si le Conseil fédéral était parti du principe, lors des achats de vaccins, qu'une proportion des doses commandées pourrait être «perdue», le DFI a détaillé les principes suivis dans le cadre de la stratégie d'acquisition. Il a indiqué que l'objectif premier du Conseil fédéral était de disposer en tout temps d'une quantité suffisante de vaccins sûrs et efficaces. Il a souligné que le Conseil fédéral avait tenu compte, d'un côté, du risque de devoir procéder à des compensations au cas où l'efficacité de certains vaccins s'avérait insuffisante ou en cas de problèmes de livraison et, de l'autre, du fait qu'il était nettement moins coûteux d'acheter des doses de vaccin que de devoir prendre des mesures radicales en cas de nouvelles vagues d'infection. Selon le DFI, en optant pour une telle stratégie, «le Conseil fédéral était conscient que la Suisse ne pourrait pas administrer toutes les doses de vaccin achetées et que des excédents étaient à prévoir». Il a souligné que la quantité définitive de doses de vaccin excédentaires dépendait de différents facteurs difficiles à prévoir avec précision. Le département a insisté sur le fait qu'il avait attaché beaucoup d'importance à présenter de manière transparente, dans ses propositions au Conseil fédéral, les chances et risques inhérents aux acquisitions et la nécessité de peser les intérêts politiques pour fixer la marge de sécurité nécessaire. Il a enfin rappelé que la stratégie du Conseil fédéral tenait compte des demandes expresses du Parlement de disposer toujours d'une quantité suffisante de vaccins.

Fin octobre 2022, la CdG-N a procédé à un nouveau point de situation auprès du DFI. Le département l'a informée qu'environ 2,6 millions de doses stockées dans les entrepôts de la BLA et environ 450 000 doses stockées dans les cantons étaient arrivées à échéance et devraient être détruites. La commission a par ailleurs pris connaissance de la décision du Conseil fédéral d'éliminer 5,8 millions de doses stockées à l'étranger dont la date d'expiration avait été atteinte¹³². Elle a relevé que l'OFSP vérifiait systématiquement auprès de Swissmedic, avant la destruction de doses, si les fabricants avaient déposé des demandes de prolongation de la durée de conservation ou si de telles demandes étaient envisagées.

La CdG-N a également constaté que, depuis mai 2022, la Suisse avait remis 1,4 millions de doses de vaccin gratuitement à cinq États tiers¹³³, soit par le biais du programme COVAX, soit par le biais de contacts bilatéraux en concertation avec la

¹³¹ A partir de 2022 ou 2023, selon les fabricants.

¹³² COVID-19: élimination des vaccins périmés, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.10.2022.

¹³³ Kirghizistan, Honduras, Libéria, Nauru, Guatemala.

Direction du développement et de la coopération (DDC)¹³⁴. Le DFI a présenté à la commission les raisons pour lesquelles le plafond de 15 millions de doses fixé en février 2022 n'avait – de loin – pas été atteint. Il a indiqué que la demande internationale en la matière n'avait cessé de baisser au cours de l'année et que les causes de cette faible demande (problèmes d'infrastructure et de logistique, scepticisme des populations vis-à-vis de la vaccination) étaient de nature structurelle et difficilement surmontables. Le DFI a également signalé que la Suisse n'avait pu revendre aucune dose de vaccin à d'autres pays. Cela s'explique en particulier par le fait que la situation en matière de production et de livraison de vaccins contre le COVID-19 s'est nettement améliorée, permettant aux États de couvrir leurs besoins en achetant des vaccins de dernière génération directement auprès des fabricants.

La CdG-N a décidé qu'elle continuerait à approfondir ce sujet en 2023. Elle s'informerait notamment de l'évolution concernant la destruction de doses périmées et des enseignements tirés par le DFI et l'OFSP en vue de prochaines acquisitions de vaccins. Elle fera part, ultérieurement, de son appréciation du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

En marge de ce dossier, la commission s'est aussi renseignée, entre autres, sur la mise en œuvre de la stratégie d'encouragement à long terme de la recherche, du développement et de la production de vaccins en Suisse. L'objectif de cette stratégie, lancée par le Conseil fédéral en mai 2021¹³⁵, est de consolider la position de la Suisse dans ce domaine au niveau mondial¹³⁶. La commission a pris note que le Conseil fédéral avait chargé le DFI et le DEFR, en décembre 2021, d'examiner de manière approfondie onze mesures en ce sens et, le cas échéant, de formuler des propositions pour leur mise en œuvre. Selon le DFI, ce travail devrait s'achever au deuxième trimestre 2023. La CdG-N s'informerait du résultat de ces clarifications.

4.3 Domaine DFJP/ChF

4.3.1 Évaluation de la gestion de crise par la Chancellerie fédérale

La CdG-E s'est déjà penchée à plusieurs reprises sur l'évaluation de la gestion, par la ChF, de la crise causée par la pandémie de COVID-19. La ChF a achevé une première évaluation en publiant, le 11 décembre 2020, un rapport sur la première phase de la pandémie. Un deuxième rapport, publié le 22 juin 2022, portait sur l'évaluation de la

¹³⁴ Selon les informations du DFI de mai 2022 (cf. plus haut), le recours à l'initiative COVAX pour le don de doses préalablement livrées en Suisse n'était possible qu'à condition de pouvoir céder au moins 10 millions de doses, ce qui n'était alors pas le cas. La CdG-N en déduit que ces conditions ont été modifiées dans l'intervalle ou que les doses concernées n'avaient pas été livrées préalablement à la Suisse.

¹³⁵ Coronavirus: Le Conseil fédéral décide d'un programme d'encouragement pour les vaccins et les médicaments contre le COVID-19, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.5.2021.

¹³⁶ Cf. à ce sujet 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 16.11.2021 (FF 2022 450, ch. 5.8).

période d'août 2020 à octobre 2021; il comprenait également des explications sur l'état de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le premier rapport.

L'évaluation a été présentée à la commission par le chancelier de la Confédération. Cette audition ne portait pas sur l'organisation de crise, puisque les CdG ont traité ce sujet dans le cadre d'autres travaux, dont elles ont publié les résultats dans leur propre rapport. Le deuxième rapport de la ChF contient 13 recommandations, qui ont été adoptées par le Conseil fédéral et reformulées en mandats concrets, lesquels ont été confiés aux départements concernés et à la ChF.

La ChF a estimé que dans l'ensemble, la gestion de crise de l'administration fédérale avait relativement bien fonctionné. Elle a toutefois identifié neuf champs d'action nécessitant des améliorations et a formulé, en conséquence, 13 recommandations. Deux domaines centraux, qui présentaient des points faibles importants, méritaient en particulier d'être relevés: la coordination et la consultation avec les cantons et les communes au sein du système fédéral, d'une part, et l'association des milieux scientifiques à la gestion de crise d'autre part.

Coordination et consultation au sein du système fédéral: à l'automne 2020, la coordination entre la Confédération et les cantons a été insuffisante. Dans ce contexte, la question à clarifier en priorité est celle de savoir comment intégrer judicieusement les cantons ainsi que les différentes conférences spécialisées et des gouvernements régionaux dans la gestion de crise. Il s'agit également d'être en mesure de saisir rapidement les avis des cantons particulièrement touchés au moyen d'un instrument numérique (cf. également chap. 4.2.3).

Collaboration avec les milieux scientifiques: étant donné que l'association des milieux scientifiques va prendre de plus en plus d'importance, la ChF va mener, d'ici fin 2022, une réflexion de fond sur ce thème et soumettre des pistes d'amélioration au Conseil fédéral. Ces réflexions ne doivent toutefois pas être uniquement menées sous l'angle d'une crise sanitaire, puisque d'autres crises se produiront à l'avenir (cf. également chap. 4.2.2).

La commission vérifiera à nouveau, en temps utile, la mise en œuvre des recommandations et en discutera avec la Chancellerie fédérale.

5 Protection de l'État et services de renseignement

5.1 Missions, droits et organisation de la DélCdG

L'année sous revue marque le trentième anniversaire de l'institution de la DélCdG, qui s'est réunie pour la première fois le 4 mars 1992, un peu plus d'un mois après l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 1992, de la base juridique visant à créer une délégation des CdG, soit l'art. 47^{quinqüies} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC¹³⁷, adopté par les Chambres fédérales lors de la première session d'hiver de la 44^e législature. La délégation a été créée sur la base des initiatives parlementaires 89.243 et 90.266, déposées par deux commissions d'enquête parlementaires (CEP) successives

¹³⁷ RO 1992 639, 641

de 1989 et 1990 qui avaient été instituées pour faire la lumière sur des événements survenus respectivement au sein du DFJP et de l'ancien Département militaire fédéral (DMF). L'objectif des deux CEP était avant tout de renforcer la haute surveillance parlementaire des activités relevant de la sécurité de l'État en Suisse et des activités du renseignement à l'étranger.

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

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

Sont également soumis à la haute surveillance de la DélCdG l'organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé (OCI), l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) – instituée par la loi sur le renseignement (LRens)¹³⁸ – et le TAF lorsque celui-ci se prononce sur des mesures de recherche soumises à autorisation. Si, dans le cadre de son mandat de haute surveillance, elle ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires (art. 26, al. 4, LParl), la DélCdG peut contrôler la collaboration entre les organes concernés et le fonctionnement général de la procédure d'autorisation.

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

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

Comme les CdG, la DélCdG axe son activité de surveillance sur le respect des critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité. Pour la délégation, la haute surveillance

¹³⁸ Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens; RS 121).

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

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

5.2.1 Contexte

Le 2 novembre 2020, la DélCdG a adopté son rapport d'inspection concernant l'affaire Crypto AG¹³⁹. Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a rendu son avis sur ce rapport dans le délai imparti¹⁴⁰. Sur les douze recommandations formulées par la DélCdG, il s'est déclaré disposé à en mettre en œuvre six complètement et trois partiellement ou dans la mesure du possible.

Dans la perspective de son contrôle de suivi de l'inspection, la DélCdG a prié le Conseil fédéral, le 25 août 2021, de lui faire parvenir un rapport sur la mise en œuvre des recommandations dans un délai de deux ans. Parallèlement, elle a exigé de la ChF des travaux préparatoires concrets d'ici à la fin 2021 pour régler, dans la pratique, la transmission à la DélCdG de notes d'information secrètes (recommandation 11). Par ailleurs, le DDPS a été prié de proposer des critères pour définir les cas où le Conseil fédéral doit être informé des activités de renseignement du SRC et les cas où il statuera lui-même sur ces activités (recommandation 4). Le 21 novembre 2021, la DélCdG a en outre demandé, en lien avec la recommandation 8, des informations détaillées sur l'archivage au Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG-DDPS).

Le 10 décembre 2021, le Conseil fédéral s'est exprimé quant à la suite à donner aux recommandations 4 et 11. La DélCdG a suivi la mise en œuvre au cours de l'année sous revue avec le DDPS et la ChF. De plus, elle a demandé des renseignements supplémentaires au DDPS concernant la recommandation 8 et a pris connaissance des travaux du SRC et des AFS concernant la recommandation 9.

5.2.2 Recommandation 4

Recommandation 4

Si une collaboration en matière de renseignement entre le SRC et un service étranger implique une entreprise suisse, le DDPS en informe le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral fixe les critères selon lesquels il statuera lui-même sur une telle collaboration.

¹³⁹ Affaire Crypto AG. Rapport de la DélCdG du 2.11.2020 (FF 2021 156).

¹⁴⁰ Affaire Crypto AG. Avis du Conseil fédéral du 26.5.2021 (FF 2021 1222).

L’Affaire Crypto AG a montré l’ampleur politique que peut avoir une opération commune associant les services de renseignements américains et suisses à une entreprise suisse. Par ailleurs, l’opération n’a pas seulement eu des conséquences effectives lorsque l’affaire a progressivement été rendue publique en 2019 et 2020; elle a également eu des répercussions directes sur la sécurité de nombreux États des dizaines d’années auparavant. Comme l’a montré l’affaire Bühler, il est en outre possible que la vie et l’intégrité physique de collaborateurs et collaboratrices de Crypto AG ignorant tout de l’opération aient été menacées¹⁴¹.

Dans la recommandation 4 de son rapport d’inspection, la DélCdG a donc proposé que les opérations communes de ce genre soient toujours communiquées au Conseil fédéral, et que ce dernier fixe les critères selon lesquels il statuera lui-même sur une telle collaboration.

Le Conseil fédéral n’était que partiellement d’accord avec la recommandation 4 et a refusé d’être obligatoirement informé de chaque opération commune du SRC et d’un service étranger impliquant une entreprise suisse pour obtenir des informations. Il estimait qu’il convenait plutôt de décider au cas par cas et pour toutes les activités du SRC s’il y a lieu de l’informer. Le Conseil fédéral souhaitait donc fixer des critères permettant de définir quelles activités de renseignement le DDPS devra lui communiquer et dans quels cas il statuera lui-même sur ces activités. Il voulait cependant attendre la prochaine révision de la LRens ou de l’Ordonnance sur le Service de renseignement (ORens)¹⁴² pour mettre en œuvre une réglementation allant dans ce sens.

Étant donné que la DélCdG considérait cette nouvelle réglementation comme urgente, elle a demandé, dans sa réponse à l’avis du Conseil fédéral, que le DDPS lui propose des critères dès la fin 2021. Le Conseil fédéral a, quant à lui, estimé qu’un tel rapport n’était pas nécessaire et en a informé la DélCdG le 10 décembre 2021.

Lors de son entretien avec le DDPS en mai 2022, la DélCdG a réitéré sa demande concernant un rapport avec des propositions de critères pour la mise en œuvre de la recommandation 4. Dans sa lettre du 15 septembre 2022, le DDPS a fait une première proposition, qui contenait des critères définissant les cas où le DDPS doit discuter d’une activité opérationnelle au sein de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (DélSéc), mais ne comportait aucun critère pour les cas où le Conseil fédéral doit être informé, ni pour les cas où il souhaite statuer lui-même sur une activité opérationnelle du SRC.

Selon la lettre, la DélSéc devrait décider au cas par cas s’il est nécessaire d’informer le Conseil fédéral. Il est ressorti de l’entretien entre la DélCdG et la cheffe du DDPS du 11 octobre 2022 que la décision d’informer le Conseil fédéral appartient néanmoins en dernier lieu au DDPS, et que le DFAE et le DFJP sont consultés à ce sujet. De l’avis de la DélCdG, cette précision est importante, car une délégation du Conseil fédéral n’a pas de compétence décisionnelle.

La DélCdG a pris acte du fait que les critères proposés s’appliqueraient désormais et qu’elle serait informée des cas concrets traités au sein de la DélSéc. La DélCdG attend

¹⁴¹ Affaire Crypto AG. Rapport de la DélCdG du 2.11.2020 (FF **2021** 156, ch. 3.1.3).

¹⁴² Ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement (ORens; RS **121.1**).

en outre que les expériences réalisées avec les nouveaux critères soient intégrées à la disposition légale visant à mettre en œuvre la recommandation 4.

5.2.3 **Recommandation 8**

Recommandation 8

Le DDPS règle comment la documentation de l'échelon le plus élevé de la direction se rapportant à son activité directe de conduite et de surveillance dans les affaires liées au renseignement doit être archivée de manière sûre et légale. En outre, le SG-DDPS assure l'archivage de la documentation personnelle des anciens chefs du département et rend des comptes à la DélCdG

Dans le cadre de son inspection, la DélCdG a constaté que le DDPS ne documentait pas suffisamment son activité de conduite et de surveillance dans les affaires liées au renseignement et n'avait pas archivé les documents existants conformément aux dispositions légales. Par sa recommandation 8, elle souhaitait qu'il soit possible de déterminer en tout temps dans quelle mesure la direction politique était informée des opérations du SRC et dans quelle mesure elle avait statué sur ces opérations.

Dans son avis du 26 mai 2021, le Conseil fédéral a soutenu que les documents du SG-DDPS étaient systématiquement classés dans le système de gestion électronique des affaires (GEVER) «Acta Nova» et que les documents présentant une valeur archivistique étaient transmis selon la procédure d'archivage standardisée aux AFS par voie électronique. Toutefois, l'avis du Conseil fédéral faisait uniquement référence aux documents du DDPS classés dans le système GEVER «Acta Nova». Lors de l'entretien avec la cheffe du DDPS du 28 octobre 2021, la DélCdG a expliqué que ce système permettait de traiter des documents seulement jusqu'à l'échelon de classification «CONFIDENTIEL», et non des documents classifiés «SECRET»¹⁴³. Le 12 novembre 2021, la délégation a donc demandé un rapport explicatif au DDPS.

Le 31 janvier 2022, la cheffe du DDPS a confirmé par écrit à la DélCdG que les documents classifiés «SECRET» n'étaient pas enregistrés dans le système «Acta Nova», mais étaient rédigés exclusivement par le conseiller en renseignement de la cheffe du DDPS dans un système distinct et conservés sous forme papier dans un coffre. La lettre ne fournissait aucun renseignement sur l'archivage de ce genre de document. Jusqu'à présent, la DélCdG n'a pas connaissance de l'établissement éventuel de procès-verbaux classifiés «SECRET» lors des séances de direction d'office entre la cheffe du DDPS et le directeur du SRC.

Par ailleurs, la DélCdG a considéré l'échange de courriers électroniques chiffrés entre l'ancien directeur du SRC et la cheffe du DDPS comme problématique. Lors de l'audition du 2 mai 2022, la manière d'assurer le décryptage et l'archivage de ce genre de correspondance n'a pas été entièrement clarifiée. C'est pourquoi la DélCdG estime

¹⁴³ Art. 11 de l'ordonnance du 3.4.2019 sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (Ordonnance GEVER, RS 172.010.441).

qu'il est essentiel que le SRC fasse toujours parvenir à la cheffe du DDPS les informations concernant les affaires secrètes sous forme papier.

Par ailleurs, deux carnets contenant les notes manuscrites de l'ancien conseiller fédéral Samuel Schmid ont été trouvés à la Bibliothèque am Guisanplatz (BiG) dans le cadre de l'inspection. Le 12 novembre 2021, la DélCdG avait demandé une information écrite au DDPS sur la manière dont était réglé l'accès à ces documents. Elle souhaitait également savoir quels délais de protection étaient applicables à ces notes rédigées à la main. Le 31 janvier 2022, la cheffe du DDPS a informé la DélCdG que les documents en question avaient été répertoriés par la BiG en collaboration avec les AFS. La liste numérisée de ces documents a ensuite été importée dans le système d'information archivistique des AFS. Le délai de protection pour les enregistrements des entretiens de conduite avec l'ancien directeur du Service de renseignement stratégique est de 80 ans. Pour les autres dossiers, il est de 50 ans.

Par courrier électronique du 10 mars 2022, le conseiller en renseignement de la cheffe du DDPS a confirmé à la DélCdG que les dossiers manuscrits de l'ancien conseiller fédéral Samuel Schmid avaient été entièrement transmis aux AFS. Les prescriptions de l'aide-mémoire «Documents de travail personnels et archives privées de magistrats de la Confédération»¹⁴⁴ ont ainsi été respectées 20 ans après la fin du mandat du conseiller fédéral Samuel Schmid. La DélCdG considère donc cet aspect de la recommandation 8 comme mis en œuvre.

5.2.4 **Recommandation 9**

Recommandation 9

La DélCdG considère qu'il est nécessaire que le SRC puisse, en cas de besoin, accéder rapidement aux connaissances disponibles au sujet des activités de renseignement passées. À cette fin, le SRC établit une vue d'ensemble des opérations et des sources au sujet desquelles il existe encore des dossiers, ce en parallèle à l'archivage des documents issus de la recherche opérationnelle et des échanges menés entre les organisations qui l'ont précédé et des services étrangers.

La DélCdG a constaté que, faute de vue d'ensemble des documents existant en la matière, le DDPS n'avait pas pu accéder à temps aux connaissances disponibles concernant l'affaire Crypto AG. En particulier, la direction du SRC n'a appris que par hasard l'existence d'une documentation volumineuse qui était entreposée dans l'installation K¹⁴⁵ du service, réaménagée en vue de la conservation de dossiers opérationnels. Compte tenu de ces événements, la DélCdG a jugé nécessaire que le SRC puisse, en cas de besoin, mettre rapidement à disposition les connaissances nécessaires au sujet des activités de renseignement passées. La recommandation 9 visait à ce que le

¹⁴⁴ Archives fédérales suisses: Documents de travail personnels et archives privées de magistrats de la Confédération, non daté, www.bar.admin.ch > gestion de l'information > valeur archivistique (consulté le 14.10.2022).

¹⁴⁵ Affaire Crypto AG. Rapport de la DélCdG du 2.11.2020 (FF 2021 156, ch. 6.1.2).

SRC établit une vue d'ensemble des opérations et des sources au sujet desquelles il existe encore des dossiers.

Par lettre du 31 janvier 2022, la cheffe du DDPS a informé la DélCdG que, le 20 décembre 2021, le SRC avait convenu avec les AFS que, pour chaque versement aux AFS, il assortirait les «données particulièrement sensibles» au sens de l'art. 7 de l'ordonnance sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (OSIS-SRC)¹⁴⁶ d'un instrument de recherche supplémentaire. Les instruments en question, qui servent à retrouver rapidement des pièces, sont transmis aux AFS en même temps que les documents sous forme papier. La DélCdG a été informée de la teneur de ces instruments, des modalités de conservation et de l'éventuelle consultation des documents par les membres du personnel du SRC.

À l'issue de ces premiers travaux, le SRC a indiqué, le 9 février 2022, qu'il avait remis aux AFS plusieurs cartons de documents concernant des opérations relevant du renseignement – y compris des documents relatifs à l'affaire Crypto AG –, avec les instruments de recherche pertinents, en vue d'un archivage conforme à la loi. La DélCdG part du principe que cela permettra de retrouver rapidement tous les documents relatifs aux opérations, en cas de besoin. Elle attend du Conseil fédéral qu'il lui confirme, d'ici au 31 août 2023, que la recommandation 9 a bien été mise en œuvre.

5.2.5 **Recommandation 11**

Recommandation 11

Les notes d'information secrètes concernant des affaires liées au renseignement ou ayant un rapport avec des affaires en cours d'examen par la DélCdG, et dont le Conseil fédéral a pris connaissance, sont communiquées au fur et à mesure à la DélCdG. Le Conseil fédéral soumet à la délégation une proposition concernant la procédure à suivre.

L'art. 154, al. 3, LParl, prévoit que toutes les décisions du Conseil fédéral sont communiquées au fur et à mesure à la DélCdG, accompagnées des propositions et des rapports correspondants. Dans une convention conclue entre la DélFin et la DélCdG, il est précisé que la ChF fait parvenir au fur et à mesure à la DélCdG une copie de toutes les décisions du Conseil fédéral, accompagnées des propositions et des rapports correspondants, si ces documents sont classifiés «CONFIDENTIEL» et numérotés ou classifiés «SECRET»¹⁴⁷. Dans les faits, au plus tard 24 heures après que le Conseil fédéral a pris une décision visant à sauvegarder les intérêts du pays ou à préserver la sécurité extérieure ou intérieure, la ChF transmet à la DélCdG, par l'intermédiaire d'un coursier, une copie de ladite décision, accompagnée des propositions et des rapports correspondants (art. 53, al. 3^{bis}, LParl).

¹⁴⁶ Ordonnance du 16.8.2017 sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (OSIS-SRC; RS 121.2).

¹⁴⁷ Convention du 6.12.2006 entre la DélFin et la DélCdG concernant la haute surveillance sur la sécurité de l'État et le renseignement (ch. 9, let. b).

En plus de prendre des décisions classifiées «SECRET», le Conseil fédéral prend également connaissance, sans que cela soit assorti d'une décision de sa part, de notes d'information classifiées «SECRET». Or, jusqu'à présent, la DélCdG n'était pas informée au sujet de ces notes, ce qui constituait, pour la haute surveillance parlementaire, une lacune en matière d'information.

C'est la raison pour laquelle, dans la recommandation 11, la DélCdG a demandé que toutes les notes d'information secrètes concernant des affaires liées au renseignement ou ayant un rapport avec des affaires en cours d'examen par la DélCdG, et dont le Conseil fédéral a pris connaissance, lui soient communiquées au fur et à mesure, selon la même procédure que pour les décisions secrètes du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a accepté cette recommandation et a chargé la ChF d'examiner avec la DélCdG comment mettre en œuvre l'exigence relative aux «affaires ayant un rapport avec des affaires en cours d'examen par la DélCdG».

Le 25 août 2021, la DélCdG a prié le Conseil fédéral de lui communiquer une liste de toutes les notes d'information secrètes établies à partir du 1^{er} janvier 2018. Après avoir reçu cette liste, la DélCdG a demandé que lui soient adressées rétrospectivement toutes les notes en rapport avec le domaine de la haute surveillance lui incombant; elle en a pris connaissance le 21 mars 2022.

Par ailleurs, la DélCdG a également demandé au Conseil fédéral, le 25 août 2021, de lui faire parvenir, à compter de ce moment, toutes les notes d'information secrètes concernant des «affaires ayant un rapport avec des affaires en cours d'examen par la DélCdG». La DélCdG a précisé cette définition le 26 janvier 2022, lorsqu'elle a décidé que devaient lui être automatiquement transmises toutes les notes d'information secrètes du DDPS, du DFJP et du DFAE ayant un rapport avec la politique de sécurité. Elle a ajouté que, en cas de doute, la ChF devrait consulter le secrétariat de la DélCdG. Le 7 février 2022, le chancelier de la Confédération a été informé par écrit de cette décision.

Le 2 mars 2022, le chancelier de la Confédération et la secrétaire de la DélCdG alors en fonction ont discuté des modalités de la collaboration et ont convenu que la ChF remettrait chaque mois à la délégation une liste des notes d'information classifiées «CONFIDENTIEL». Si nécessaire, la DélCdG pourra demander que lui soient communiquées les notes qui l'intéressent. À la demande de la délégation, celle-ci reçoit, depuis la fin février 2022, toutes les notes d'information classifiées «CONFIDENTIEL» sur la guerre en Ukraine et ses conséquences.

5.3 Contacts avec l'étranger

Le Conseil fédéral est chargé de régler chaque année la collaboration du SRC et du RM avec les autorités étrangères (art. 70, al. 1, let. f, LRens; art. 99, al. 6, de la loi sur l'armée [LAAM]¹⁴⁸). Avant que le Conseil fédéral n'approuve la liste de l'ensemble des services partenaires avec lesquels le SRC et le RM entretiennent régulièrement des contacts, celle-ci est examinée par la DélSec (art. 7, al. 1, ORens). Après l'appro-

¹⁴⁸ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée, LAAM; RS 510.10).

bation du Conseil fédéral, la DélCdG prend aussi acte de la liste des contacts que le SRC entretient avec des services de renseignement étrangers.

En 2021, la DélCdG a critiqué la hausse continue du nombre de services partenaires du SRC et du RM/Service pour la protection préventive de l'armée (SPPA) et a constaté que des services qu'elle jugeait problématiques ou improductifs étaient classés dans les catégories de collaboration «inactive» ou «potentiel doit être clarifié» au lieu d'être retirés de la liste. Sur la base des enseignements tirés de son inspection, la DélCdG a demandé au Conseil fédéral, le 8 septembre 2021, de procéder à un examen approfondi de la liste des contacts à l'étranger. Elle l'a en particulier prié de vérifier quels sont les contacts qui peuvent être rayés de la liste, quelle est, concrètement, l'utilité des catégories «inactive» et «potentiel doit être clarifié» et de quelles informations le Conseil fédéral a réellement besoin pour le pilotage politique des contacts à l'étranger¹⁴⁹.

Le 17 décembre 2021, le Conseil fédéral a confirmé à la DélCdG que la catégorie «inactive» allait être supprimée, mais a précisé qu'il souhaitait maintenir la catégorie «potentiel doit être clarifié». Il n'a pas répondu à la question de la délégation concernant les informations nécessaires au pilotage des contacts.

Le 22 juin 2022, le Conseil fédéral a approuvé la dernière version de la liste des contacts avec des services partenaires étrangers. Après avoir analysé cette nouvelle liste et auditionné le directeur du SRC le 24 août 2022, la DélCdG a pu constater que le nombre de services partenaires du SRC avait diminué: en particulier, différents services qui étaient classés dans la catégorie «potentiel doit être clarifié» et tous les services qui étaient classés dans la catégorie «inactive» l'année précédente ont été rayés de la liste. De même, tous les services partenaires du RM/SPPA – dont le chef a également été auditionné par la DélCdG le 24 août 2022 – qui étaient classés dans la catégorie «inactive» ont été rayés de la liste. Par rapport à l'année précédente, le nombre de services partenaires du RM/SPPA a ainsi pratiquement diminué de moitié.

Globalement, la DélCdG estime que la révision de la liste des services partenaires a donné de bons résultats. Toutefois, elle n'a pas permis de réduire la complexité des listes, qui sont toujours aussi volumineuses et manquent de clarté. La DélCdG a du mal à comprendre comment, de cette façon, le Conseil fédéral peut obtenir les informations dont il a besoin pour garantir un pilotage actif et précis des contacts à l'étranger. De même, elle ne sait toujours pas quels sont les principes que le Conseil fédéral a fixés pour la collaboration avec des services de renseignement, comme le prévoit l'art. 7 ORens.

5.4 Recherche d'informations soumise à autorisation, exploration du réseau câblé et exploration radio

La LRens a donné au SRC la possibilité de prendre des mesures de surveillance et de fouille, qui étaient jusque-là réservées aux autorités de poursuite pénale. En contrepartie, ces mesures sont soumises à l'autorisation du TAF. Conformément à l'art. 29,

¹⁴⁹ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022, ch. 5.5 (FF 2022 513 114).

al. 8, LRens, le TAF établit chaque année un rapport d'activité à ce sujet à l'intention de la DélCdG. En février 2022, la délégation a discuté de ce rapport avec la présidente de la Cour I du TAF et avec le président de la chambre LRens.

La discussion a permis à la délégation d'obtenir une vue d'ensemble du travail du TAF et des informations sur des cas précis. Dans son rapport, le TAF indique que, en 2021, trois demandes du SRC pour des mesures de recherche soumises à autorisation ont été entièrement rejetées. Une des demandes portait sur une reconsidération, c'est-à-dire que le SRC demandait au tribunal de revenir sur une décision d'autorisation récente et de l'adapter aux nouvelles connaissances. Cette demande de reconsidération a été rejetée. Dans un quatrième cas, le TAF a autorisé la demande en l'assortissant de conditions.

La DélCdG informe le public du nombre de demandes du SRC entièrement ou partiellement rejetées, conformément à une décision prise en 2019¹⁵⁰. Elle entend ainsi compléter les chiffres clés que le SRC publie chaque année en réponse à une intervention parlementaire (17.5640)¹⁵¹. En annexe à son rapport de situation publié en juin 2022, le SRC fait état de 64 mesures autorisées et avalisées en 2021¹⁵².

Le 11 octobre 2022, la DélCdG a par ailleurs discuté avec le SRC du bilan annuel concernant les mesures de recherche soumises à autorisation et la recherche d'informations dans les réseaux informatiques étrangers au sens de l'art. 37, al. 2, LRens. Les mesures dans les réseaux informatiques étrangers doivent avoir été autorisées au préalable par la cheffe du DDPS. L'entretien a également porté sur les efforts entrepris par le SRC pour obtenir, au moyen de mesures de recherche soumises à autorisation, des informations auprès de fournisseurs d'accès à internet. Auparavant, ces informations étaient obtenues par le domaine Cyber du SRC, qui opérait alors en dehors du cadre légal (cf. ch. 5.8).

Durant l'année sous revue, la DélCdG s'est également penchée sur le certificat de prestations annuel concernant l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé. Lors de sa séance du mois de mai, elle a auditionné les représentants du COE et du SRC à ce sujet et, le même jour, elle a pris acte du rapport d'activité de l'OCI. Le 9 septembre la DélCdG a reçu, en lien avec l'arrêt 1C_377/2019 du TF du 1^{er} décembre 2020 renvoyant un litige au TAF et en référence à deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁵³, un catalogue de questions du TAF portant sur ses compétences et ses fonctions dans le domaine de l'exploration radio et de l'exploration du réseau câblé. Elle a pris position sur ces questions le 28 octobre 2022.

¹⁵⁰ Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.4 (FF 2020 2865 2934).

¹⁵¹ Trois demandes du SRC n'ont été que partiellement approuvées en 2018 et deux en 2019 (rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.4, FF 2020 2865, 2933). En 2020, le TAF a, pour la première fois, entièrement rejeté trois demandes du SRC pour des mesures de recherche soumises à autorisation (rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 [FF 2022 513, ch. 5.6]).

¹⁵² Rapport de situation du SRC, juin 2022, chiffres clés, p. 86.

¹⁵³ Arrêt de la CEDH dans l'affaire *Centrum för Rättvisa c. Suède* du 25 mai 2021 35252/08 et arrêt de la CEDH dans l'affaire *Big Brother Watch c. Royaume-Uni* du 25 mai 2021, 58170/13, 62322/14 et 24960/15.

5.5 Obligation de fournir et de communiquer des renseignements

Le Conseil fédéral détermine chaque année dans une liste non publique les autorités administratives qui doivent communiquer spontanément au SRC des événements et constatations définis (art. 20, al. 4, LRens). Dans cette liste confidentielle, le Conseil fédéral doit en outre définir l'étendue de l'obligation à laquelle sont soumises ces autorités et régler la procédure de communication. La DélCdG a pris connaissance de cette liste le 11 octobre 2022.

Le même jour, la DélCdG s'est également intéressée à la collecte des données relatives aux déplacements, qui permettent au SRC de traiter les informations qui se rapportent aux entrées sur le territoire et aux sorties ainsi qu'aux contrôles des personnes ciblées (TRAVINT, *Travel Intelligence*). La délégation a constaté que le tout dernier rapport TRAVINT confirmait la lente reprise des déplacements après la pandémie de COVID-19.

Le SRC utilise le système d'information «Quattro P» pour traiter les données relatives aux documents d'identité et les photos recueillies par les autorités de contrôle aux frontières. Cela concerne les voyageurs provenant de quelque 40 États non membres de l'UE. Environ 3300 personnes recensées par ce système en 2022 présentaient un lien avec le domaine de compétence du SRC.

En vertu de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹⁵⁴, le SEM peut contraindre une entreprise de transport aérien à lui communiquer les données personnelles des passagers de certains vols hors de l'espace Schengen (art. 104, al. 1, LEI). Cela concerne aussi les ressortissants suisses. Ces données relatives aux passagers aériens avant le décollage (*Advanced Passenger Information*, API) contiennent notamment l'identité des voyageurs et des informations sur leur passeport.

L'obligation de communiquer des données personnelles sert au SEM pour lutter contre l'entrée illégale dans l'espace Schengen. Fedpol et le SRC utilisent les données API pour lutter contre le crime international organisé – à savoir le terrorisme –, le renseignement prohibé, la préparation du commerce illicite d'armes et de substances radioactives et le transfert illégal de technologie. Actuellement, l'obligation de communiquer des renseignements concerne 70 aéroports¹⁵⁵; pour 24 de ces aéroports, situés dans 15 pays, les données API sont aussi communiquées au SRC. Pendant l'année sous revue, le SRC a vérifié les données concernant 1,9 million de passagers; environ 7000 personnes présentaient un lien avec le domaine de compétence du SRC.

Dans son dernier rapport annuel, la DélCdG a estimé que, contrairement aux autres tâches du SRC, la lutte contre l'extrémisme violent ne figurait pas parmi les buts de l'obtention de données prévus par la LEI (art. 104, al. 1^{bis}, let. b, LEI *a contrario*). Le SRC et le PFPDT partageaient ce point de vue¹⁵⁶. La DélCdG a alors demandé au SRC qu'il l'informe, dans le prochain rapport annuel TRAVINT, sur la manière dont

¹⁵⁴ Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20).

¹⁵⁵ Cf. SEM: Informations pour les entreprises de transport aérien, www.sem.admin.ch > Entrée, séjour & travail > Advance Passenger Information (API) > Informations pour les entreprises de transport aérien (consulté le 9.12.2022).

¹⁵⁶ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022, ch. 5.10 (FF 2022 513).

il traite les données API se rapportant à l'extrémisme violent et sur la légalité de l'enregistrement de ces données.

Le 14 février 2022, le SRC avait déjà informé la DélCdG que les listes API ne seraient plus alignées sur le Système d'analyse intégrale de l'extrémisme violent (IASA-EXTR SRC), avec effet immédiat, et que les liens enregistrés après l'entrée en vigueur de la LEI, le 1^{er} juin 2019, seraient effacés. Il a toutefois précisé qu'il souhaitait garder les données API saisies dans le système IASA-EXTR SRC avant cette date. Dans son rapport TRAVINT du 29 juillet 2022, le SRC a finalement confirmé que le service interne de contrôle de qualité du SRC avait entre-temps effacé les saisies antérieures de liens API. Par conséquent, la DélCdG part du principe que le système IASA-EXTR SRC ne contient plus aucune donnée liée à l'extrémisme violent.

5.6 Systèmes d'information et protection des données

Lorsque la DélCdG s'est penchée sur le traitement des données au SRC ces dernières années, elle a constaté que les indicateurs trimestriels du SRC sur la qualité des données étaient de moins en moins représentatifs de l'ensemble des données du service. Ces indicateurs, dont l'élaboration¹⁵⁷ remonte à l'époque précédant la création du SRC, n'étaient en fin de compte pertinents que pour les blocs de données saisis de manière structurée (cf. art. 2, let. c et e, OSIS-SRC) dans les systèmes IASA-EXTR SRC et Système d'analyse intégrale (IASA) SRC. Dans le cadre de son examen de la requête de l'organisation «droitsfondamentaux.ch», la délégation a toutefois remarqué que le SRC avait classé 3,3 millions d'articles de presse contenant des données personnelles, qui n'étaient pas pris en considération dans les indicateurs.

Forte de ce constat, la DélCdG a demandé au DDPS, en 2021 déjà, d'élaborer un projet d'adaptation des indicateurs qui réponde aux besoins de la surveillance exercée par la cheffe du DDPS et de la haute surveillance parlementaire. En janvier 2022, la délégation a pris connaissance des propositions du DDPS. Toutefois, elle ne parvenait pas à identifier les critères de qualité qui seraient appliqués ni à comprendre quels indicateurs en découleraient. Elle a donc décidé d'aborder à nouveau ces questions dans le cadre de la révision de la LRens. Les indicateurs utilisés jusque-là n'étant pas suffisamment pertinents, la DélCdG a renoncé à demander, dans le cadre de son programme annuel, que le SRC continue de les lui envoyer.

En raison d'informations externes selon lesquelles le SRC n'était pas en mesure de respecter le délai de 30 jours imparti pour répondre aux demandes d'accès, la délégation lui a en outre demandé des renseignements sur l'état des demandes pendantes à la fin juillet 2022. Il ressort de la réponse du service que le délai de réponse prescrit avait expiré pour la moitié des 223 demandes pendantes.

¹⁵⁷ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015, ch. 4.2 (FF 2015 4763, 4823).

Selon les indications fournies par le SRC, celui-ci a enregistré un pic exceptionnel d'environ 380 demandes de renseignements en juin et juillet 2022¹⁵⁸. Dans le cadre de son entretien du 11 octobre 2022 avec la cheffe du DDPS, la DélCdG a appris que le SRC avait déjà reçu 618 demandes d'accès durant l'année en cours. Le traitement rapide des demandes constitue depuis longtemps une priorité du DDPS. La cheffe du département a cependant souligné qu'il mobilisait des ressources excessives. Et d'ajouter que, dans certains cas, la charge de travail augmentait entre autres du fait des nombreux articles de journaux que le SRC avait classés, alors qu'il n'avait pas l'intention de traiter les informations relatives aux personnes qui y étaient mentionnées.

Dans ce contexte, la délégation a également évoqué la réponse donnée par la cheffe du DDPS, lors de l'heure des questions du Conseil national du 13 juin 2022, à deux questions concernant le traitement des données au SRC (22.7490 et 22.7491). À cette occasion, celle-ci avait reconnu qu'il pouvait arriver que le SRC traite des noms de partis ou de leurs membres, qui pouvaient ensuite être retrouvés lors d'une recherche plein texte, tout en précisant que cette pratique était légale si les informations concernées avaient un rapport avec les tâches légales du SRC.

À cet égard, la DélCdG a renvoyé à son interprétation juridique établie selon laquelle le SRC n'est pas autorisé à rechercher ou à traiter des informations relatives aux activités politiques ou à l'exercice de la liberté d'opinion, d'association ou de réunion en Suisse. Leur saisie n'est autorisée que si les activités politiques en question visent en fin de compte à soutenir le terrorisme, l'extrémisme violent ou l'espionnage. Le fait de faire référence à un domaine d'activité du SRC, par exemple lorsqu'un ou une parlementaire fait une déclaration publique sur la menace terroriste, ne saurait cependant justifier une saisie dans les systèmes d'information.

La délégation n'était par ailleurs pas en mesure de confirmer les déclarations de la cheffe du DDPS devant le Conseil national selon lesquelles les vingt mesures proposées par la DélCdG dans son rapport annuel 2019 à la suite de la requête de «droits-fondamentaux.ch» ont été entièrement mises en œuvre par le SRC. Le fait que le DDPS ait informé une fois la délégation, en mars 2020, sur l'état de la mise en œuvre de ces mesures ne garantit en rien que la qualité des données soit désormais conforme aux prescriptions légales. Au contraire, la DélCdG a signalé, dans ses deux rapports annuels suivants, de nouveaux dysfonctionnements dans le traitement des données du SRC. C'est pourquoi la délégation et la cheffe du DDPS, ont convenu, lors de leur entretien du 11 octobre 2022, que le Conseil fédéral ne se référerait plus à la DélCdG dans ses réponses aux questions parlementaires concernant la qualité des données du SRC.

¹⁵⁸ La question de savoir s'il existe, outre une concomitance, un lien de causalité entre ce pic et la consultation sur la révision de la LRens, ouverte durant la deuxième moitié du mois de mai, sort du domaine de compétence de la haute surveillance parlementaire, raison pour laquelle la DélCdG ne l'a pas approfondie.

5.7 Indemnisation des cantons pour l'exécution de la LRens

Les cantons recherchent et traitent des informations dans le cadre de l'application de la LRens, de leur propre chef ou sur mandat du SRC. En vertu de l'art. 85, al. 5, LRens, ils sont indemnisés par la Confédération pour leurs prestations liées à l'application du droit fédéral; le Conseil fédéral fixe une indemnité forfaitaire en fonction du montant du crédit octroyé. Dans les faits, cette indemnité forfaitaire est fixée tous les quatre ans selon une clé de répartition.

Cette clé de répartition est déterminée en fonction du taux d'occupation total des personnes dont le travail au sein des autorités cantonales consiste en grande partie dans l'exécution de tâches au sens de la LRens (art. 6, al. 2, ORens). Le SRC estime qu'une personne doit consacrer 70 % de son travail à l'application de la LRens pour être prise en compte dans la clé de répartition. Le Conseil fédéral n'a pas défini d'autres critères ayant une incidence sur le montant de l'indemnité.

En vertu d'un mandat qui lui a été confié conjointement par la DélFin et la DélCdG le 30 novembre 2016, le CDF effectue chaque année un audit fondé sur l'art. 5 LCF auprès du SRC. Dans un rapport d'audit daté du 23 février 2021, qui portait sur les subventions destinées aux services de renseignement cantonaux (SRCant), le CDF avait recommandé au SRC de considérer la qualité de la gestion des données des SRCant comme un critère qualitatif distinct, au sens d'un objectif, et d'indiquer les conséquences, en termes de versement des indemnités, d'une appréciation négative de ce critère. Le CDF préconisait également que le SRC communique à l'occasion de la prochaine adaptation de la clé de répartition, à la fin 2022, que la qualité de la gestion des données serait dorénavant un critère contraignant. Dans sa prise de position, le SRC avait indiqué qu'il acceptait cette recommandation.

Selon l'art. 85, al. 5, LRens, le nombre de personnes qui se consacrent de manière prépondérante aux tâches de la Confédération au sein des SRCant est l'unique critère à considérer pour calculer l'indemnité versée aux cantons par la Confédération. Aucun autre critère ayant une incidence sur le montant de l'indemnité forfaitaire – tel que la qualité des données recueillies par un SRCant – n'est prévu par la loi ou par les dispositions d'exécution. Dans une lettre dat e du 31 mars 2021, la DélCdG a donc informé la DélFin, le DDPS et le CDF du fait que, s'il mettait en œuvre la recommandation du CDF, le SRC violerait le droit en vigueur.

La critique ainsi formulée par l'organe de haute surveillance a cependant été rejetée par le CDF; s'en est suivi un échange de vues épistolaire entre la DélCdG, la DélFin et le CDF – sept lettres au total – au cours des mois suivants. Ce n'est qu'après une prise de position de l'OFJ, qui appuyait l'interprétation du droit faite par la DélCdG, que le CDF a modifié sa recommandation en adoptant une nouvelle version de son rapport d'audit en date du 21 décembre 2021. En application de la prise de position de l'OFJ, le CDF a recommandé au SRC de considérer, d'une manière générale, la qualité de la gestion des données des SRCant comme un critère qualitatif distinct, au sens d'un objectif; il précisait que ce critère devait être établi avec les SRCant et inscrit comme étant contraignant dans la circulaire à partir de 2022. Lors de sa séance du 23 février 2022, la DélCdG s'est dite satisfaite de cette modification.

Selon l'art. 6, al. 3, OReNS, le SRC fixe la clé de répartition, avec les cantons, au moins tous les quatre ans. La clé de répartition pour les années 2020 à 2022 a été définie à la fin de l'année 2019 et communiquée aux cantons par voie de circulaire. Par conséquent, le SRC devait fixer une nouvelle clé de répartition en 2022 et, pour ce faire, entendre la Conférence des commandants des polices cantonales (CCPCS).

Concernant la fixation de cette nouvelle clé de répartition, la CCPCS a demandé au CDF, à la fin du mois de juillet 2022, de lui remettre le rapport d'audit mentionné. Après que la DélFin a donné son accord pour que ce rapport soit transmis à la CCPCS, la DélCdG en a fait de même le 30 août 2022, à la condition que seule la CCPCS, les SRCant et les organes cantonaux exerçant des fonctions de surveillance ou de haute surveillance puissent y avoir accès.

La DélCdG a discuté de la clé de la répartition avec la cheffe du DDPS, le 11 octobre 2022; à cette occasion, elle a appris que les cantons avaient renvoyé la première proposition du SRC, en suite de quoi ce dernier avait décidé d'instaurer un groupe de travail commun avec la CCPCS. La clé de répartition actuelle a donc été reconduite jusqu'à la fin de l'année 2023.

5.8 Évènements survenus au sein du domaine Cyber du SRC

5.8.1 Haute surveillance concomitante de la DélCdG

Dans son rapport annuel 2021, la DélCdG avait consacré un sous-chapitre à des faits problématiques constatés au SRC quelque temps auparavant¹⁵⁹. Pour des raisons liées au maintien du secret, elle avait jugé préférable de ne pas encore révéler, à ce moment-là, que les événements concernés étaient survenus dans le domaine Cyber du SRC, lequel était alors rattaché à la division Gestion de l'information (NDBI). Après que le DDPS en a informé le Conseil fédéral, celui-ci a publié un communiqué de presse à ce sujet, le 26 janvier 2022¹⁶⁰.

La DélCdG a découvert les activités problématiques du domaine Cyber à la fin août 2021. Le 28 octobre 2021, elle a demandé des informations à la cheffe du DDPS concernant les investigations en cours que le SRC avait ordonnées en interne et l'avis de droit qu'il avait demandé à un cabinet d'avocats. La délégation a pris connaissance de ce dernier et du rapport final de l'enquête interne le 21 décembre 2021.

Considérant que ces documents permettaient de clarifier en grande partie la situation juridique et les faits concernés, elle a prié la cheffe du DDPS de l'informer, au plus tard à la mi-janvier 2022, des mesures concrètes que son département comptait prendre sur cette base et d'examiner rapidement l'opportunité de déposer une plainte pénale.

¹⁵⁹ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022, ch. 5.14 (FF 2022 513, 134).

¹⁶⁰ Enquête administrative dans le domaine Cyber du SRC, communiqué de presse du Conseil fédéral du 26.1.2022.

Dans sa réponse du 20 janvier 2022, la cheffe du DDPS a indiqué que le SRC avait décidé, à titre de mesure immédiate, de transférer le domaine Cyber, jusqu'ici rattaché à la division NDBI, dans l'unité de direction Analyse du SRC (NDBA). La cheffe du DDPS avait par ailleurs décidé d'ordonner l'ouverture d'une enquête administrative. À cet égard, elle a prié la DélCdG de lui faire savoir, au plus tard à la fin janvier 2022, si elle avait elle-même l'intention de mener une enquête formelle à ce sujet au sens de l'art. 154a LParl.

À sa séance du 26 janvier 2022, la DélCdG n'a pas jugé nécessaire, à ce moment-là, de transformer ses investigations en cours en une inspection formelle. Partant, la question de savoir si elle autorisait le DDPS à lancer une enquête administrative ne se posait pas. Parallèlement, la délégation a indiqué, dans son communiqué de presse du 27 janvier 2022, qu'elle continuerait de suivre de près la façon dont le DDPS organiserait les tâches de lutte contre les cyberrisques à l'avenir et la manière dont il tiendrait compte des aspects pénaux des événements survenus¹⁶¹.

Afin d'approfondir ses connaissances en matière de cyberdéfense et de se faire une idée du fonctionnement de la surveillance au sein du SRC et du DDPS ainsi que de la surveillance exercée par l'AS-Rens, la DélCdG a mené, au cours du premier semestre, onze auditions, qui lui ont permis d'entendre treize personnes au total, et compilé des documents pertinents établis principalement dans le cadre de l'enquête interne du SRC.

Au mois de mai 2022, la délégation a été informée des grandes lignes de l'enquête administrative menée par l'ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer, ensuite de quoi elle a entendu ce dernier au sujet de son travail, à sa séance du mois d'août. Le rapport d'enquête du 15 août lui est parvenu à la fin septembre. En novembre, pour clore ses investigations, elle a auditionné le DDPS concernant les résultats de l'enquête administrative et s'est enquis auprès de l'AS-Rens de l'état de son inspection en cours.

5.8.2 Constatations relatives aux activités du domaine Cyber du SRC

Les constatations de la DélCdG concernant les activités menées par le domaine Cyber par le passé s'appuient largement sur les travaux et le rapport final de l'enquête interne ainsi que sur les auditions auxquelles elle a procédé. Selon le rapport, le domaine Cyber s'est procuré, dès 2015, des données de serveurs auprès de plusieurs fournisseurs privés. À cet effet, les données enregistrées étaient copiées à partir des serveurs concernés (images de serveur) ou le trafic de données de ceux-ci (contenu et données secondaires) était surveillé et capté. Cela s'est fait avec l'accord ou la participation des fournisseurs concernés, mais à l'insu des personnes qui avaient loué ces ser-

¹⁶¹ Événements survenus au sein du domaine Cyber du SRC, communiqué de presse de la DélCdG du 27.1.2022.

veurs¹⁶². Le domaine Cyber n'a suspendu ses activités opérationnelles que lorsque le directeur du SRC de l'époque a lancé l'enquête interne, à la fin avril 2021.

Faute de documentation à ce sujet, il n'était pas possible de faire toute la lumière sur les activités du domaine. Dans le cadre de l'enquête interne, il a toutefois été considéré que plus de 50 images de serveur et une centaine de mesures prises pour surveiller le trafic de données avaient valeur de documentation. Les données obtenues servaient à identifier les cyberattaques en cours. Les principales informations concernant ces attaques étaient tirées des communications des serveurs ainsi que des images de serveur¹⁶³. Par ailleurs, les communications électroniques sécurisées dans le cadre de l'enquête interne permettent de conclure que les informations obtenues de cette façon étaient également partagées avec des entreprises de sécurité privées.

D'après les constatations de la DéICdG, le fait que le domaine Cyber était rattaché à la division NDBI lui avait permis de procéder à des recherches d'informations en dehors des procédures de renseignement prescrites. De ce fait, ni l'élaboration d'une documentation interne ni l'établissement de rapports à l'intention de la direction du SRC et des organes de surveillance n'étaient garantis.

5.8.3 Processus de surveillance au niveau du SRC et du DDPS

Une reconstitution des événements montre que, à partir du mois de septembre 2020 au plus tard, la majorité des membres de la direction du SRC étaient conscients de ce qu'impliquait le fait de chercher des informations auprès de fournisseurs privés. À ce moment-là, le chef de la division NDBB, qui était également le vice-directeur du SRC, avait décidé que le chef du domaine Cyber devait établir une note à l'attention de son supérieur hiérarchique (le chef de la division NDBI) au sujet de sa collaboration avec les fournisseurs. Avant la mi-décembre 2020, une telle note, qui n'était toutefois pas datée, est parvenu au directeur du SRC.

Ce document, qui n'était probablement qu'à l'état de projet, n'a toutefois pas été discuté au sein de la direction du SRC. En automne 2021, il a été retrouvé parmi les documents que l'ancien directeur du SRC avait laissés derrière lui et qui avaient été mis à la disposition de l'enquête interne. Quant à savoir si ce document avait été transmis au directeur du SRC par la voie hiérarchique, la DéICdG a tiré des renseignements divergents des documents consultés et de ses auditions.

Début 2021, le chef du domaine Cyber a quitté le SRC, à un moment où le fonctionnement du domaine était de plus en plus remis en question au sein du service. Par conséquent, le directeur du SRC a jugé nécessaire, fin avril 2021, de charger le chef

¹⁶² Une partie de ces serveurs avaient été loués exprès par des cyberattaquants pour attaquer en particulier des objectifs hors de Suisse. L'autre partie des serveurs avaient été piratés par des agresseurs et utilisés pour des attaques sans l'accord des personnes qui les avaient loués.

¹⁶³ Ces méthodes sont connues dans le domaine de la cybersécurité et décrites dans la littérature spécialisée, notamment dans *Attribution of Advanced Persistent Threats: How to Identify the Actors Behind Cyber-Espionage*, Timo Steffens, Springer, ISBN: 978-3-662-61312-2.

de la sécurité du SRC de procéder à une enquête interne portant sur la recherche et le traitement des informations par le domaine Cyber et sur les relations que ce dernier entretenait avec des fournisseurs et des entreprises de sécurité privées. Le mandat ne portait pas sur une analyse complète des bases légales relatives à ces activités.

Lors de la séance de direction d'office du 17 mai 2021, le directeur du SRC a informé la cheffe du DDPS de l'enquête qui avait été lancée sur les événements survenus au domaine Cyber du SRC¹⁶⁴. Contacté, le MPC aurait indiqué que les règles légales étaient respectées dans le domaine Cyber du SRC. Comme il l'a expliqué à la DélCdG en octobre 2021, le MPC n'était pas au courant de la surveillance en temps réel pratiquée par le SRC auprès des fournisseurs et il ne s'est jamais prononcé sur la légalité de cette pratique.

En mai 2021, des appareils et des données du domaine Cyber du SRC ont été mis en sûreté et des entretiens ont été menés avec une douzaine de membres du SRC. Dans son premier rapport intermédiaire de juin 2021, le chef de la sécurité a proposé au directeur du SRC de confier l'appréciation juridique à un cabinet d'avocats, ce qui a été approuvé. La cheffe du DDPS n'a appris l'existence d'un tel mandat qu'après que celui-ci a été attribué.

Les premières informations que la DélCdG a reçues le 25 août 2021 ont immédiatement incité cette dernière à demander au SRC de lui fournir une chronologie des événements. Ce n'est que ce jour-là que la cheffe du DDPS a reçu du SRC des informations concrètes sur les méthodes de recherches du domaine Cyber.

Lors de l'entretien du 28 octobre 2021, la cheffe du DDPS a informé la DélCdG des travaux qui avaient été menés jusqu'alors par le SRC. Elle n'a souhaité livrer une appréciation des événements survenus au sein du domaine Cyber qu'après avoir pris connaissance du rapport d'enquête interne.

Le rapport d'enquête interne de décembre 2021 contenait neuf recommandations adressées à la direction du SRC. Il s'agissait notamment d'examiner l'éventualité de procéder à des changements d'ordre organisationnel concernant la subordination du domaine Cyber, mais surtout de diligenter une enquête administrative externe afin de clarifier la pertinence des événements survenus au domaine Cyber sur le plan pénal. Mi-janvier 2022, la cheffe du DDPS a décidé d'ouvrir une enquête administrative afin de faire la lumière sur les processus de conduite et les décisions des personnes responsables ainsi que d'élucider des questions de détail soulevées par l'enquête interne.

Le 7 novembre 2022, le secrétaire général du DDPS et le directeur du SRC ont informé la DélCdG des conclusions que le DDPS a tirées du rapport de l'enquête administrative, la conclusion principale étant que le domaine Cyber du SRC a exercé ses activités sans base légale mais que, selon l'expert, il n'y avait pas lieu de déposer une plainte pénale. En outre, le département souhaitait prendre en considération des propositions visant à simplifier le dispositif légal relatif à la recherche de données secondaires dans le cadre de la révision de la LRens. En ce qui concerne l'organisation des tâches du SRC dans le cyberspace, le directeur du SRC a souligné que l'examen en cours des

¹⁶⁴ À cette séance, il a été décidé que la DélCdG serait informée de l'enquête interne à la discussion du 27.5.2021, mais cela n'a pas été fait.

structures de la Confédération relatives au cyberspace pourrait encore avoir une influence sur cette question (cf. ch. 5.10.3).

5.8.4 Activité de surveillance de l'AS-Rens

Dans son plan des inspections pour l'année 2021, l'AS-Rens avait prévu, au chiffre 21–2, un contrôle de la protection des infrastructures critiques et de la cyberdéfense. Après s'être penchée une première fois sur la question à la mi-mai, l'AS-Rens a mené des entretiens formels avec des cadres jusqu'à fin juin 2021. Certaines de ces personnes avaient déjà été interrogées dans le cadre de l'enquête interne.

Début juin 2021, l'AS-Rens a reçu une lettre anonyme l'enjoignant de mener une enquête approfondie sur les incidents graves survenus au SRC, son auteur menaçant de s'adresser aux médias si elle ne le faisait pas. Le chef de l'AS-Rens a informé la cheffe du DDPS de cette menace anonyme par écrit puis il l'a rencontrée début août, mais il n'a pas été informé de l'ampleur des problèmes concernant le domaine Cyber.

Dans son rapport d'inspection du 23 septembre 2021, l'AS-Rens fait état du risque que, en consultant les données secondaires des serveurs, le SRC n'agisse dans une zone grise au niveau juridique¹⁶⁵. C'est pourquoi le SRC devait vérifier dans quelles circonstances l'obtention par le SRC de métadonnées auprès d'un fournisseur était licite.¹⁶⁶ La question de la création d'images de serveurs, également problématique d'un point de vue juridique, n'a pas été abordée par l'AS-Rens.

En janvier 2022, le chef de l'AS-Rens a confirmé à la DélCdG que l'AS-Rens avait renoncé à procéder à ses propres clarifications juridiques, car le SRC avait déjà ordonné une expertise externe à ce sujet. En outre, il s'est appuyé sur le fait que l'ancien directeur du SRC aurait déjà clarifié les faits avec le MPC en mai 2021 et que ce dernier n'aurait pas constaté d'infraction pénale (cf. ch. 5.8.3).

En octobre 2021, se fondant sur les documents établis par le SRC à l'intention de DélCdG à l'issue de la séance du 25 août 2021, l'AS-Rens a lancé de nouvelles investigations approfondies auprès du domaine Cyber. Les questions de l'AS-Rens concernaient des thèmes importants sur lesquels la DélCdG se penchait dans le cadre de sa haute surveillance, ou des questions explicites auxquelles l'enquête interne devait répondre d'ici la fin de l'année.

Comme la DélCdG l'a appris ultérieurement, l'AS-Rens a ouvert un nouvel examen spécifique au sujet du domaine Cyber et a interrogé, en janvier 2022, deux membres du SRC. La DélCdG a été informée des travaux en cours le 22 novembre 2022 par la nouvelle cheffe de l'AS-Rens. Après avoir reçu le rapport de l'ancien juge fédéral Oberholzer, l'AS-Rens a décidé d'approfondir certaines questions par d'autres analyses.

¹⁶⁵ Protection des infrastructures critiques / Cyberdéfense: rapport d'inspection 21-2 de l'AS-Rens du 23.9.2021, p. 12.

¹⁶⁶ La recommandation avait été abandonnée après que le SRC avait indiqué dans sa prise de position qu'un cabinet d'avocats procédait à des clarifications.

5.8.5 Appréciation de la DéICdG

Pour la DéICdG, qui se fonde sur l'avis de droit externe et l'enquête administrative, il est clair que la recherche d'informations effectuée par le domaine Cyber du SRC auprès des fournisseurs était contraire aux prescriptions légales, donc illégales. En outre, en sa qualité d'organe de haute surveillance, la DéICdG souhaitait évaluer le fonctionnement de la surveillance au sein du DDPS à tous les niveaux. S'agissant du SRC, il s'agissait donc de déterminer si le chef de la division NDBI et la direction du service étaient informés du fait que le domaine Cyber collectait des informations auprès de fournisseurs privés. Eu égard aux renseignements contradictoires reçus par la DéICdG, il apparaît difficile d'effectuer une appréciation définitive de la période précédant 2020.

Il est par contre possible d'évaluer la façon dont la surveillance a été assurée au niveau de la division NDBI à partir du moment où le vice-directeur du SRC et chef a.i. de la division NDBB a chargé le chef du domaine Cyber du SRC, en septembre 2020, de rédiger une note à l'intention du chef de division sur les activités de recherche de son domaine (voir ch. 5.1.3). Il apparaît que le chef de la division NDBI n'a pas suffisamment surveillé cette tâche, qui était pourtant d'une importance certaine, au cours des mois suivants.

Étant donné qu'une surveillance hiérarchique efficace faisait défaut, la direction du SRC était dans l'incapacité de réagir adéquatement, à son niveau, aux méthodes de travail problématiques du domaine Cyber, si bien que l'ancien directeur du SRC n'avait finalement plus d'autre choix, en avril 2021, que de recourir à l'instrument de l'enquête interne. Une conséquence de cette dernière était l'interruption de l'importante mission accomplie par le domaine Cyber du SRC (séparation du réseau, interdiction de prendre contact avec les fournisseurs concernés). L'enquête ayant été menée en interne, on peut en outre se demander si les personnes concernées étaient impartiales et si elles ont pu procéder à leurs investigations de façon indépendante et sans restriction. Par ailleurs, peu de temps après le lancement de l'enquête, les ressources qui y avaient été affectées ont été réduites.

En dépit de ces difficultés, il a été possible d'étendre le champ de l'enquête interne lorsque cela s'est avéré nécessaire au cours des investigations. Par exemple, un avis de droit externe a été commandé afin d'évaluer la légalité de la recherche d'informations effectuée par le domaine Cyber du SRC. Le SRC étant tenu de garantir la légalité de son activité en prenant des mesures de contrôle appropriées (voir art. 75 LRens), l'ancien directeur aurait toutefois dû ordonner immédiatement la clarification des questions juridiques.

La DéICdG a pu constater, lors de son entretien d'octobre 2021 avec la cheffe du DDPS, que cette dernière n'avait pas été associée à la définition des objectifs et du calendrier de l'enquête interne. La cheffe du DDPS ne s'est pas non plus penchée sur les résultats intermédiaires de l'enquête, préférant attendre le rapport final pour se forger une opinion sur la problématique. En janvier 2022, elle a ordonné une enquête administrative, qui est venue s'ajouter à l'enquête interne du SRC et qui a été menée parallèlement à d'autres investigations de l'AS-Rens: en conséquence, il a finalement fallu deux ans au DDPS pour mener à leur terme les travaux de surveillance relatifs aux événements survenus au sein du domaine Cyber du SRC.

Par conséquent, la DélCdG se demande si la cheffe du DDPS n'aurait pas pu opter pour une stratégie de surveillance plus efficace en lançant une enquête administrative en été 2021. Si les enquêtes avaient été menées à terme plus rapidement, il aurait peut-être été possible de réduire les inquiétudes au sein du personnel et de garantir la capacité opérationnelle de ce domaine important.

S'agissant de l'activité de surveillance de l'AS-Rens, la DélCdG peut comprendre que cette dernière, eu égard à la décision du SRC de commander un avis de droit externe, n'ait émis aucune recommandation en la matière, n'ait pas effectué d'appréciation juridique définitive et ait rapidement achevé son rapport d'inspection. Toutefois, elle ne comprend pas que l'AS-Rens ait ensuite repris ses investigations, notamment après que la haute surveillance est intervenue en confiant des mandats clairs au SRC.

Il aurait été judicieux que le DDPS coordonne les activités de l'enquête administrative externe et celles de l'AS-Rens. Toutefois, étant donné que l'autorité de surveillance n'a intensifié ses investigations qu'une fois conclue l'enquête administrative, il est désormais possible d'approfondir des questions auxquelles l'enquête administrative n'avait pas répondu.

Si elle déplore les longs processus de surveillance du DDPS, la DélCdG se félicite du développement positif des activités de recherche dans le domaine Cyber, auxquelles la division NDBB est désormais formellement associée. En octobre 2021, le directeur suppléant du SRC, qui dirigeait alors le service, avait déjà émis une directive interne selon laquelle il fallait, avant toute recherche d'informations auprès de fournisseurs, vérifier dans quelle mesure il y avait lieu de tenir compte des dispositions de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)¹⁶⁷ et de la LRens relatives aux mesures de recherche soumises à autorisation.

Pour soutenir ce processus, la DélCdG a déjà prié le SRC, en février 2022, de faire parvenir le plus rapidement possible au TAF l'avis du cabinet d'avocats. Pendant l'année sous revue, la DélCdG a observé les premières expériences faites par le SRC avec les instruments de recherche prévus par la loi, toujours sous réserve d'une approbation du tribunal. Sur la base de ces constatations, la DélCdG décidera de la suite de la procédure, notamment en ce qui concerne l'éventuelle nécessité de modifier la LRens. Sur la base de ses clarifications, la DélCdG part du principe que le succès de la cyberdéfense ne pourra pas être assuré seulement par la recherche de données secondaires.

5.9 Contrat de prestations entre le SRC et un particulier

5.9.1 Haute surveillance concomitante de la DélCdG

Le 5 novembre 2021, la cheffe du DDPS a été informée de l'existence d'un mandat, décrit comme un contrat de prestations, entre l'ancien directeur du SRC et un particulier. Cette personne avait été chargée de mettre en place en toute discrétion, pour l'ancien directeur du SRC, un réseau de contacts dans différents domaines et d'en retirer

¹⁶⁷ Loi fédérale du 18.3.2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; SR 780.1).

des informations utiles au SRC. Ce contrat, qui date du printemps 2019, a été prolongé au printemps 2020 et résilié par le SRC pour le 31 mars 2021.

Le 9 décembre 2021, la cheffe du DDPS a informé la présidente de la DélCdG des grandes lignes de ce contrat. Le même jour, le DDPS a fait parvenir le contrat à la délégation, en précisant que les prestations fournies faisaient l'objet de clarifications internes et que le SRC avait été chargé de rassembler tous les documents pertinents pour les remettre au SG-DDPS.

Par la suite, la DélCdG a demandé qu'on lui transmette, jusqu'à la fin du mois de janvier 2022, tous les rapports que le particulier avait présentés au SRC, ainsi que certains détails concernant les paiements effectués. En outre, elle a demandé à la cheffe du DDPS dans quelle mesure le contrat établissait une relation avec un informateur et s'il était judicieux d'exploiter à leur insu, à des fins de renseignement, des personnes issues des milieux économiques, scientifiques, culturels et politiques.

Le 1^{er} février 2022, la cheffe du DDPS a remis sa première appréciation à la DélCdG: elle a estimé que le contrat de prestations était inopportun et préoccupant sur le plan politique, et qu'il posait un grand problème sur le plan légal. Cette appréciation reprend quasiment mot pour mot un avis de droit rendu par le Service juridique du SG-DDPS le 20 janvier 2022, lequel évoquait également la plausibilité d'une violation de l'art. 5 LRens et précisait qu'on ne pouvait exclure qu'il s'agisse d'une relation avec un informateur au sens de l'art. 15 LRens.

Parallèlement, la DélCdG a reçu les documents qui ont encore pu être retrouvés au SRC concernant la collaboration avec le particulier, y compris les décomptes de frais de cette personne ainsi que plusieurs courriels qu'elle avait adressés à l'ancien directeur du SRC. Différentes informations contenues dans ces documents avaient toutefois déjà été publiées dans les médias¹⁶⁸. Il est apparu que le SRC avait fourni à des journalistes des informations détaillées contenues dans ces documents une semaine avant de les remettre à la DélCdG. La délégation a alors fait part à la cheffe du DDPS de sa stupéfaction concernant cette manière de faire.

Dans sa lettre du 1^{er} février 2022, la cheffe du DDPS a également informé la DélCdG qu'une enquête administrative serait ouverte afin de clarifier les faits relatifs au contrat de prestations susmentionné. Conformément aux directives du Conseil fédéral du 18 août 2021 concernant les enquêtes administratives et disciplinaires, les enquêtes administratives sont soumises à une procédure de consultation préalable auprès de l'OFJ et de la ChF¹⁶⁹. Par conséquent, la DélCdG a demandé, par lettre du 24 février 2022, qu'on lui remette les documents relatifs à cette consultation. Après avoir réitéré sa demande à plusieurs reprises, la délégation a pu conclure que le DDPS avait attendu la remarque de la DélCdG relative à l'obligation de consultation pour prendre en main la consultation prescrite concernant les mandats portant sur les enquêtes administratives relatives au contrat de prestations et aux événements survenus au sein du domaine Cyber du SRC (cf. chap. 5.8).

¹⁶⁸ Oberst S. schiesst scharf, Dans: Tages-Anzeiger, 22.1.2022; Ein Geheimberater auf Abwegen. In: Tages-Anzeiger, 1.2.2022.

¹⁶⁹ Ces règles se fondent sur un rapport de la CdG-N. Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale. Rapport de la CdG-N du 19.11.2019 (FF 2020 1593).

En ce qui concerne le contenu du contrat, la DélCdG a constaté que celui-ci contenait de nombreuses incohérences: des frais ont encore été facturés alors que la somme des forfaits mensuels atteignait déjà le plafond annuel. De tels frais ont manifestement été facturés pendant toute la durée du contrat et n'ont jamais été contrôlés vu qu'aucun justificatif n'avait été délivré. En outre, les factures de frais de téléphonie ou pour des abonnements à des journaux, par exemple, étaient contraires aux Conditions générales de la Confédération de septembre 2016 relatives à l'achat de services. De plus, le particulier aurait dû indiquer la TVA dans ses factures, ce qu'il n'a pratiquement jamais fait.

Dans ce contexte, la DélCdG s'est demandé dans quelle mesure ce mandat était représentatif de la qualité des 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 conclu d'autres contrats problématiques de ce genre. Pour cette raison, la DélCdG a proposé à la DélFin, le 25 février 2022, en vertu d'une convention datant de 2016, de charger le CDF de procéder à un examen général des contrats de prestations du SRC. Le 2 mai 2022, la DélFin a approuvé cette proposition et a chargé le CDF de présenter son rapport d'audit d'ici la fin du mois d'octobre 2023.

En mars et en mai 2022, dans le cadre de l'affaire de l'engagement du particulier par le SRC, la DélCdG a entendu les principaux protagonistes à propos des processus de conduite au sein du SRC. Sur la base des informations qu'elle a obtenues, elle a pu largement reconstituer les événements au sein du SRC.

5.9.2 **Appréciation de la DélCdG**

Fin septembre, la DélCdG a reçu le rapport final du 30 août 2022 relatif à l'enquête administrative externe. L'enquête confirme que plusieurs directives relatives à l'achat de biens et de services au sein du SRC n'ont pas été respectées et que d'autres principes du droit des marchés publics ont été négligés s'agissant du contrat de prestations. En outre, l'enquête conclut qu'il ne serait pas judicieux de déposer une plainte pénale et ne répond pas à la question de savoir si la personne sous contrat était un informateur du SRC.

Le 7 novembre 2022, la DélCdG a discuté de ce rapport avec le secrétaire général du DDPS, évoquant notamment le non-respect des règles applicables aux marchés publics, les processus internes du SRC et les conséquences des recommandations formulées dans le rapport. Par communiqué de presse du 1^{er} décembre 2022, le DDPS a informé le public des résultats de l'enquête administrative et des recommandations qui en ont découlé¹⁷⁰.

Indépendamment du non-respect des règles internes relatives au droit des marchés publics, la DélCdG a pris acte avec surprise que le particulier, après les élections fédérales du 20 octobre 2019, avait classé les membres du Parlement selon qu'ils pouvaient être «utiles» ou «défavorables» au directeur du SRC. Étant donné que ces appréciations ont été faites dans le cadre de la relation contractuelle avec le SRC, elles

¹⁷⁰ Enquête administrative sur les prestations de conseil fournies au SRC, Communiqué de presse du DDPS du 1.12.2022.

sont concernées par les limites prévues à l'art. 5, al. 5, LRens et constituent un traitement illicite d'informations relatives à des activités politiques et à l'exercice de la liberté d'opinion.

L'enquête administrative externe a également montré que le particulier avait secrètement collecté et transmis à l'ancien directeur du SRC des informations sur des thèmes liés aux tâches du SRC (cf. art. 6 LRens). Dans ce cadre, le particulier a rencontré certains diplomates et membres d'organisations internationales étrangers, ce qui, en principe, relève typiquement d'une activité d'informateur (cf. art. 15 LRens). Pourtant, l'informateur n'était pas passé par le processus de recrutement prescrit en interne par le SRC et personne, au sein de la division du SRC relative à la recherche d'informations, n'était responsable de cet informateur et de la légalité de ses activités (cf. art. 15 et 16 ORens). De même, aucun rapport n'a été remis à la cheffe du DDPS ni à la DélCdG (cf. art. 19 ORens). Les règles précitées s'appliquent à chaque personne qui recherche secrètement des informations sur mandat du SRC, indépendamment des modalités contractuelles de sa collaboration avec le SRC.

5.10 Conduite de la politique de sécurité par le Conseil fédéral

5.10.1 Haute surveillance exercée sur la conduite de la politique de sécurité

Avec le rapport 2000 sur la politique de sécurité, le Conseil fédéral a revu, en 1999, ses instruments de conduite de la politique en question¹⁷¹. À partir de là, la DélCdG a suivi systématiquement l'activité de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc) ainsi que de ses organes d'état-major chargés de la préparation des travaux, l'Organe de direction pour la sécurité (Ordiséc) et, plus tard, le Groupe Sécurité (GS).

En sa qualité d'organe de haute surveillance, la DélCdG s'intéresse au rôle du service de renseignement au sein de ces organes et à la contribution de la Délséc en matière de surveillance et de contrôle exercés par le Conseil fédéral sur ce service (art. 80 LRens). Elle examine en outre le fonctionnement des instruments de conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral sous l'angle de leur opportunité et de leur efficacité¹⁷². Jusqu'à présent, la DélCdG a été amenée à huit reprises à s'entretenir avec la Délséc. La première rencontre, en novembre 2004, concernait la coordination alors en place entre les services de renseignement¹⁷³. La dernière rencontre en date, en mai de l'année sous revue, a porté sur la mission d'évacuation à Kaboul et la guerre en Ukraine.

¹⁷¹ La sécurité par la coopération – Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000) du 7.6.1999 (FF 1999 6903).

¹⁷² Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 4.5 (FF 2013 3073 3158).

¹⁷³ Entretien entre la DélCdG et la Délséc, communiqué de presse de la DélCdG du 22.11.2004 (uniquement en allemand).

5.10.2 Tâches et fonctionnement de la Délsec et du GS

Conformément à l’art. 2 des directives du 2 décembre 2016 sur l’organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral¹⁷⁴, la Délsec évalue la situation dans le domaine de la sécurité et coordonne les affaires interdépartementales de politique de sécurité. Elle se compose des cheffes du DDPS et du DFJP et du chef du DFAE.

Quant au GS, il réunit la directrice de Fedpol, la secrétaire d’État du DFAE et le directeur du SRC. Les trois départements qui y sont représentés fournissent au groupe les bases dont ils disposent en vue d’une analyse commune de la situation à l’intention de la Délsec. Le GS doit également identifier à temps les défis qui se posent dans le domaine de la politique de sécurité. Il peut soumettre des propositions à la Délsec, mais aussi à d’autres organes du Conseil fédéral. En situation de crise, il coordonne et intègre les connaissances spécialisées acquises à l’intérieur et à l’extérieur de l’administration fédérale.

L’office qui assume la présidence du GS – laquelle change chaque année – transmet les procès-verbaux de ce dernier à la DélCdG. Celle-ci reçoit également systématiquement les documents pertinents de la Délsec, dont la présidence est exercée de manière permanente par le DDPS.

À partir de 2019, la secrétaire générale du DFJP et les secrétaires généraux du DFAE et du DDPS ont participé à titre permanent aux séances de la Délsec. Les 25 années précédentes, la présence de secrétaires généraux au sein de cet organe n’avait jamais été à l’ordre du jour. Par contre, les trois membres du GS faisaient partie du cercle fixe des personnes participant aux séances de la Délsec. D’autres représentants de la hiérarchie, par exemple le Chef de l’armée (CdA), n’ont plus été conviés aux réunions de la Délsec à compter de 2019.

En principe, la Délsec organise quatre séances ordinaires par an, tandis que le GS se réunit une fois par mois. Seules trois séances de la Délsec ont eu lieu en 2019 et en 2020. En 2021, la Délsec a tenu deux séances ordinaires. Elle s’est en outre réunie à quatre reprises au cours du premier trimestre 2021, sous un format spécial consacré au programme Air2030, afin de discuter des éventuelles affaires compensatoires de nature politique dans le cadre de la procédure d’acquisition du nouvel avion de combat¹⁷⁵. Compte tenu de cette évolution, il a été compliqué, pour la Délsec, de garantir une évaluation systématique de la situation dans le domaine de la sécurité.

Les directives sur l’organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral, dont la validité était limitée dans le temps, sont devenues caduques à la fin 2021. Le 2 février 2022, le Conseil fédéral a prolongé rétroactivement leur durée de validité jusqu’à la fin 2022¹⁷⁶. Parallèlement, le DDPS a été chargé d’examiner les structures de coordination de la politique de sécurité et de soumettre au Conseil fédéral, d’ici à la fin 2022, les résultats de ses analyses et d’éventuelles modifications des directives.

¹⁷⁴ FF 2016 8513

¹⁷⁵ Inspection NAC, ch. 2.3, p. 8

¹⁷⁶ FF 2022 258

Le Conseil fédéral ayant déjà chargé le DFF, en 2019, d'évaluer les structures de la cybersécurité d'ici à la fin 2022, le DDPS et le DFF ont institué, en mai 2022, une organisation de projet commune, baptisée SECORG, afin d'examiner conjointement la coordination interdépartementale dans les domaines de la sécurité et de la cybersécurité¹⁷⁷. La direction du projet a été confiée à l'ancien directeur de l'OFJ, qui rend compte de ses travaux à un comité composé de représentants ou représentantes du DDPS, du DFF, du DFJP et du DFAE. Les directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral devraient être révisées sur la base des résultats de ces travaux et entrer en vigueur sous une nouvelle forme début 2023.

5.10.3 Mission d'évacuation à Kaboul en août 2021 – Appréciation de la DéICdG

Ces dernières années, l'attention de la Délséc s'est de plus en plus concentrée sur la sécurité intérieure, au détriment de l'analyse de la situation stratégique en matière de sécurité internationale. Ainsi, en 2021, la Délséc n'a prêté aucune attention aux événements liés à la prise du pouvoir par les Talibans en Afghanistan. Le 9 août 2021, le DDPS a annulé la séance ordinaire de la Délséc qui devait avoir lieu le 17 août, faute de thèmes urgents à traiter, alors que les Talibans avaient déjà pris Kunduz, ville du nord-est de l'Afghanistan, la veille. À sa séance ordinaire du 12 août 2021, le GS s'est contenté de parler de la fermeture temporaire du bureau de coopération suisse à Kaboul. Le RM et les forces spéciales de l'armée, qui se penchent depuis longtemps sur l'éventualité d'une mission d'évacuation en Afghanistan, n'étaient pas représentés à la séance.

Les organes de la conduite de la politique de sécurité n'ont pas non plus été impliqués lorsque l'Allemagne a proposé à la Suisse, le 13 août 2021, de participer à une mission d'évacuation à Kaboul et lorsque le DFAE et le DDPS ont élaboré, le week-end des 14 et 15 août, la demande de service d'appui prévoyant l'envoi d'un détachement de six militaires, qu'ils ont ensuite immédiatement soumise en procédure écrite à la décision du Conseil fédéral. Le 17 août 2021, les premiers membres du détachement et deux experts en sécurité du centre de gestion des crises du DFAE arrivaient à Kaboul et le 23 août, l'évacuation était terminée.

Lors de sa séance du 25 août 2021, la DéICdG a constaté que les structures existantes de la conduite de la politique de sécurité n'avaient été mobilisées ni avant ni pendant la mission d'évacuation. De l'avis de la DéICdG, la Délséc aurait dû s'assurer qu'elle était à tout moment suffisamment informée de l'évolution de la situation et qu'elle était en mesure de procéder rapidement à un examen préliminaire en vue de décisions du Conseil fédéral en cas de besoin. Ceci aurait sans doute été le cas si des représentants de la Suisse s'étaient encore trouvés sur place lorsqu'un attentat terroriste a été perpétré à proximité de l'aéroport de Kaboul le 26 août, faisant plus de 180 victimes. Le détachement du DDPS et les deux spécialistes en sécurité du DFAE n'étaient rentrés en Suisse que la veille.

¹⁷⁷ Coordination interdépartementale dans les domaines de la sécurité et de la cybersécurité: évaluation des structures, communiqué de presse du DDPS du 16.5.2022.

Par lettre du 21 septembre 2021, la DélCdG a par conséquent demandé à s'entretenir avec les membres de la Délsec afin de clarifier les tâches de cette dernière ainsi que celles du GS et de discuter de la façon de les faire évoluer. Début novembre 2021, la date d'un entretien a pu être fixée avec les trois départements. Celui-ci n'aurait toutefois lieu que le 5 mai 2022.

5.10.4 Attaque russe contre l'Ukraine en février 2022

Avant que la DélCdG n'ait pu mener avec la Délsec l'entretien qui avait été prévu concernant la mission d'évacuation à Kaboul, un défi d'une plus grande ampleur encore s'est posé, en février 2022, dans le domaine de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral. Rétrospectivement, on peut affirmer que les services de la Confédération responsables en la matière n'ont pas pleinement saisi l'importance de l'évolution au cours des mois qui ont précédé l'attaque russe contre l'Ukraine.

Sur le radar de situation que le SRC gère à l'intention du GS, la crise ukrainienne était mentionnée en tant que point de gravité en décembre 2021. Une guerre conventionnelle entre la Russie et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) figurait parmi les défis identifiés à long terme. Ces évaluations avaient été reprises telles quelles des années précédentes.¹⁷⁸ Le 11 février 2022, le GS s'est réuni en séance extraordinaire peu avant le week-end. Des informations concernant une invasion imminente de l'Ukraine par la Russie avaient en effet été communiquées de l'étranger. D'après les médias, d'autres pays européens avaient aussi reçu ce type d'informations¹⁷⁹.

Le lundi 14 février 2022, la Délsec siégé afin de discuter de l'évaluation de la situation effectuée par le SRC ainsi que de la situation de l'ambassade de Suisse à Kiev. La Délsec souhaitait tirer les leçons de l'opération d'évacuation menée à Kaboul et planifier suffisamment tôt l'appui fourni par l'armée. En prévision de la séance du Conseil fédéral à venir, une proposition concernant le service d'appui de l'armée devait donc être préparée. L'engagement en question a été approuvé le 16 février.

A l'occasion sa séance ordinaire du 15 février 2022, le GS a discuté une nouvelle fois du potentiel d'escalade de la crise ukrainienne; il a adopté une note d'information faisant le point de la situation à l'intention de la Délsec et qui devait être mise à jour pour le lendemain. Une vaste offensive russe visant à annexer (partiellement) l'Ukraine était alors considérée comme le moins vraisemblable (avec 20 à 35 % de probabilité) des trois scénarios envisagés¹⁸⁰. Le SRC estimait en effet que les forces militaires déployées par la Russie n'étaient pas suffisantes pour une telle opération militaire et que les coûts politiques, économiques et militaires seraient trop élevés pour Moscou. Selon le DFAE, le Groupe de travail interdépartemental Russie estimait

¹⁷⁸ Rapport de situation du SRC, août/septembre 2020, radar de la situation, p. 15.

¹⁷⁹ Maik Baumgärtner, Matthias Gebauer, Martin Knobbe et Fidelius Schmid, «CIA rechnet mit russischem Angriff kommende Woche». In: Spiegel, 11.2.2022.

¹⁸⁰ Une action militaire limitée visant à déstabiliser l'Ukraine a été jugée plutôt vraisemblable (avec 50 à 65 % de probabilité).

que, suivant la nature des nouvelles sanctions de l'UE, l'actuelle ordonnance¹⁸¹ instituant des mesures visant à empêcher le contournement de sanctions internationales en lien avec la situation en Ukraine devrait être adaptée ou durcie. Le volet de l'asile n'a pas été abordé à cette occasion.

Le 21 février 2022, la Russie a reconnu l'indépendance des régions séparatistes de l'est de l'Ukraine et y a envoyé des troupes. La séance ordinaire de la Délsec du 22 février 2022 a principalement porté sur la crise ukrainienne. Le GS a été chargé de prévoir toutes les mesures supplémentaires nécessaires et d'en discuter, dans l'éventualité d'une escalade. Il s'agissait d'impliquer à cet effet tous les services concernés, en particulier ceux qui s'occupaient des questions liées à l'asile et à l'approvisionnement en énergie. La Délsec a clairement exprimé son intention d'utiliser les organes de conduite de la politique de sécurité pour anticiper au niveau interdépartemental les conséquences possibles de la crise et préparer à temps d'éventuelles mesures.

Le 24 février 2022 a débuté l'attaque russe contre l'Ukraine, avant que le GS n'ait exécuté le mandat de la Délsec. Un représentant du SRC, lequel présidait le GS, a participé à la conférence de presse que les autorités fédérales ont tenu ce jour-là. Le soir même, le GS s'est réuni en séance extraordinaire dans sa composition usuelle. Aucun autre service fédéral n'a été convié à cette séance.

La réunion suivante du GS s'est tenue dans la matinée du 28 février 2022, dans un cadre élargi (soit avec le POLSEC DDPS, le MPC, le SFI, le SEM, le NCSC, le SECO, l'OFEN et l'OFAC), mais en l'absence d'une délégation de l'armée. Le GS a adopté une note d'information sur les résultats des travaux menés, conformément au mandat de la Délsec du 22 février. Cette note comportait une vue d'ensemble des activités de l'administration dans les domaines de la politique extérieure, des sanctions, des migrations, de la cybersécurité, de l'approvisionnement en énergie et du contrôle de l'espace aérien.

Après sa séance du 28 février 2022, le Conseil fédéral a communiqué, l'après-midi même, sa décision de reprendre les paquets de sanctions adoptés par l'UE les 23 et 25 février et d'édicter des interdictions d'entrée à l'encontre de personnes appartenant à l'entourage du président russe¹⁸². Lors des séances extraordinaires suivantes de la Délsec, le DFJP a informé les membres de cette dernière du projet de l'UE consistant à octroyer une protection aux réfugiées et réfugiés ukrainiens et a brossé le tableau des mesures que la Suisse devrait prendre. L'inquiétude publique relative à un recours des Russes à l'arme nucléaire a conduit le DDPS à soumettre au débat la convocation de l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP). Les membres de la Délsec ont unanimement approuvé la mobilisation de l'EMFP en tant que plateforme d'information et de coordination avec les cantons.

Le GS s'est ensuite réuni le 15 mars 2022. Lors de cette séance, il a examiné des notes d'information à l'attention de la Délsec sur les thèmes des opérations d'influence et de la cyberdéfense. Les travaux en question avaient déjà été lancés avant le début de la guerre, indépendamment de la crise en Ukraine.

¹⁸¹ Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine du 27 août 2014 (RS 946.231.176.72 / RO 2015 2311), abrogée le 4.3.2022.

¹⁸² La Suisse reprend les sanctions de l'UE contre la Russie, communiqué de presse du Conseil fédéral du 28.2.2022.

À la séance de la Délséc du 17 mars 2022, le DFJP a donné des informations sur l'accueil de personnes à protéger en provenance d'Ukraine et de la convocation de SONAS. Le DFAE a fait un compte rendu de la première séance du Groupe de coordination interdépartemental Ukraine / Russie (GCUR), que le Conseil fédéral avait institué le 11 mars 2022 et placé sous proposition et la houlette du DFAE. Il a indiqué que des séances hebdomadaires réunissant les secrétaires généraux et les secrétaires générales de tous les départements, ainsi que la ChF, étaient prévues. Le GCUR a remplacé le Groupe de travail interdépartemental Ukraine / Russie du DFAE qui existait jusqu'alors et le Conseil fédéral est informé de ses travaux au moyen des notes d'information régulières du DFAE.

5.10.5 Entretien de la DélCdG avec la Délséc de mai 2022

Dès le 23 février 2022, la DélCdG s'est assurée que ses membres reçoivent de manière continue les analyses du Service de renseignement militaire (SRM) et du SRC sur la situation en Ukraine. À sa séance du 21 mars 2022, elle a constaté que le GS et la Délséc s'étaient déjà intéressés avant l'attaque russe à l'évolution de la situation en Ukraine, contrairement à ce qui s'était passé lors de la crise en Afghanistan. Toutefois, la DélCdG estime que le GS n'a pas impliqué à temps d'autres organes de la Confédération et que cette anticipation n'a pas été suffisamment exploitée pour renforcer la capacité d'action du Conseil fédéral. Comme le GS a axé ses travaux avant tout sur des aspects liés au renseignement et à la police, il manquait, dans le tableau de la situation qu'il a brossé à l'intention de la Délséc, des éléments essentiels (par ex. migration, énergie et sanctions) pour permettre à celle-ci de procéder à une évaluation complète des conséquences du conflit.

Le fait que l'armée n'a pas été représentée au sein des organes de conduite de la politique de sécurité est incompréhensible pour la DélCdG. En effet, dans son rapport d'inspection concernant l'affaire Crypto AG, elle avait déjà recommandé que le CdA participe régulièrement aux séances de la Délséc. En réponse à ce rapport, le Conseil fédéral s'était déclaré disposé à ce que le CdA participe aux séances en question lorsqu'un sujet abordé concernait l'armée¹⁸³. Du point de vue de la DélCdG, il ne faisait aucun doute que l'armée était concernée par l'éclatement du plus important conflit armé en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

La DélCdG s'est aussi montrée sceptique en ce qui concerne la contribution apportée par le GCUR, nouvellement créé, à la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral. En vertu de l'art. 41 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁸⁴, les secrétariats généraux font office d'états-majors généraux des départements. En revanche, selon la DélCdG, la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral doit suivre la ligne des groupes et des offices compétents.

¹⁸³ Affaire Crypto AG. Avis du Conseil fédéral du 26.5.2021 sur le rapport de la DélCdG du 2.11.2020 (FF 2021 1222, p. 10).

¹⁸⁴ Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Compte tenu de l'évolution de la situation sécuritaire, la DélCdG n'a plus souhaité partager ses réserves avec la seule Délséc, mais les a également portées à la connaissance du Conseil fédéral. Par lettre du 4 avril 2022, la DélCdG a donc informé le Conseil fédéral de son intention de s'entretenir avec la Délséc, le 5 mai 2022, au sujet du fonctionnement de la conduite de la politique de sécurité, notamment dans le contexte de l'attaque de l'Ukraine par la Russie. Par ailleurs, la DélCdG a demandé qu'on lui remette tous les procès-verbaux et produits du GCUR. Le 26 avril 2022, la cheffe du DDPS a accusé réception de la lettre de la DélCdG.

En ouverture de l'entretien du 5 mai 2022, la DélCdG et la Délséc ont toutes deux déploré que la lettre de la DélCdG adressée au Conseil fédéral ait été portée à la connaissance des médias. Les trois membres de la Délséc ont profité de cet entretien pour réagir à différentes critiques exprimées dans la lettre de la DélCdG. Ils ont également souligné à plusieurs reprises que les instruments de conduite de la politique de sécurité ne remplissaient pas la fonction d'un état-major de crise et que, dans le cadre d'une crise, la responsabilité de cette tâche devait être attribuée à un département.

À l'issue de l'entretien du 5 mai 2022, la délégation a informé la Délséc qu'elle continuerait de suivre de près l'utilisation des instruments dont dispose la Confédération en matière de politique de sécurité. De plus, la DélCdG a indiqué qu'elle souhaitait être informée des travaux en cours relatifs au projet SECORG (cf. ch. 5.10.2) et qu'elle attendait que le rapport final lui soit remis fin octobre 2022.

5.10.6 Suite des travaux du GCUR et de la Délséc

5.10.6.1 Scénarios d'évolution de la situation

Dès la première séance du GCUR, le 17 mars 2022, le DFAE s'est efforcé d'apprécier l'évolution future de la situation en se fondant sur des scénarios et d'anticiper la nécessité, pour la Suisse, de prendre des mesures. Un premier projet du DFAE contenant trois scénarios de base a été abordé lors de la séance du GCUR du 24 mars. Le 25 mars 2022, la Délséc a évoqué à son tour la nécessité d'anticiper l'évolution du conflit en Ukraine et ses conséquences sur le plan de la politique de sécurité pour la Confédération. Ses membres se sont mis d'accord pour consolider, sous la houlette du DDPS, les scénarios élaborés par le GCUR. Le 31 mars, la Délséc a soumis au GCUR un document contenant quatre scénarios et, le 7 avril, celui-ci a adopté cinq scénarios de base, assortis d'une durée de validité de six mois. Au mois d'avril, certains départements et offices ont complété les scénarios en y ajoutant les conséquences et les mesures qui les concernaient. Le 12 avril 2022, le DFAE a informé la Délséc de l'avancement des travaux.

Tandis que les conséquences en matière de protection de la population ont rapidement été intégrées aux scénarios, le DDPS n'a fourni la contribution de l'armée que pour la séance du GCUR du 19 mai 2022. La liste des missions de l'armée englobait des prestations subsidiaires pour les autorités civiles en Suisse et à l'étranger, mais aussi une mission de défense en cas de confrontation entre la Russie et l'OTAN.

Le 12 mai 2022, le SRC a présenté au GCUR quatre scénarios s'agissant de l'évolution du front en Ukraine. Le SRC ne s'attendait pas à ce que l'armée ukrainienne

puisse mener une contre-offensive couronnée de succès dans les trois mois suivants, ni à ce que la Russie gagne du terrain dans le sud de l'Ukraine. L'évaluation du SRC a ainsi confirmé le scénario que le GCUR considérait comme le plus probable jusqu'alors.

Le 14 juin 2022, le GS a été mandaté par la Délséc pour établir une note d'information relative à l'évolution de la guerre en Ukraine au cours des six mois suivants. La note en question, qui retenait comme scénario le plus vraisemblable une guerre d'usure prolongée, a été transmise aux membres de la Délséc le 6 juillet.

5.10.6.2 Demandes d'autres pays concernant du matériel de guerre suisse

En mai 2022, la Suisse a reçu plusieurs demandes de réexportation de matériel de guerre par des pays auxquels un tel matériel avait été livré par des fabricants suisses. En outre, un gouvernement européen s'est adressé au DDPS en lui demandant de lui céder une livraison d'engins antichars guidés déjà commandée par la Suisse. En contrepartie, la Suisse aurait droit à une livraison ultérieure.

La Délséc s'est penchée sur ces demandes les 17 mai et 1^{er} juin 2022, en comité réduit, c'est-à-dire sans les membres du GS. En revanche, le CdA a été invité à la deuxième séance, lors de laquelle il s'est exprimé au sujet des répercussions d'une livraison ultérieure des engins antichars guidés sur la formation des membres de l'armée et la capacité de défense de notre pays.

5.10.6.3 Préparation à un événement nucléaire

Le risque d'événement nucléaire en Ukraine (utilisation d'une arme nucléaire ou incident dans une centrale nucléaire) a été régulièrement évoqué au sein du GCUR dès sa première séance. En avril 2022 déjà, le DFI a rédigé une note d'information à l'intention du Conseil fédéral au sujet des compétences et des bases légales pour le cas où la Suisse aurait dû réagir à un tel événement. Cette note désignait l'OFSP et l'OFPP comme les principaux organes compétents; ceux-ci ont présenté leurs conclusions au GCUR le 9 juin 2022. Par la suite, le GCUR a chargé l'OFPP d'émettre des propositions en vue de la mise en place d'une organisation de crise en cas d'événement, notamment sur les plans politique et stratégique.

Lors de la séance du GCUR du 23 juin 2022, l'OFPP et la Centrale nationale d'alarme (CENAL) ont présenté d'autres solutions s'agissant de l'organisation de l'État-major de conduite stratégique de la Confédération (ECSC) proposé en cas d'événement nucléaire lié à la guerre en Ukraine. Ces travaux ont été portés à la connaissance du Conseil fédéral au moyen de la note d'information du DFAE du 28 juin. À l'issue d'une nouvelle discussion en août, le GCUR a examiné, le 1^{er} septembre, un projet du DDPS visant à proposer au Conseil fédéral d'instituer un tel état-major.

Selon la proposition du DDPS, au sein du nouvel ECSC, l'EMFP serait complété par une conférence de directeurs spécialement composée pour gérer l'événement. Outre

des représentantes et des représentants des organes de la Confédération concernés (OFPS, OFPP, OFDF, OFEN et un représentant de l'armée), l'ECSC devait également compter parmi ses membres le porte-parole du Conseil fédéral, les secrétaires générales et secrétaires généraux des départements, ainsi que des représentantes et représentants de la CCDJP et de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS).

À sa séance du 30 septembre 2022, le Conseil fédéral a autorisé le DDPS à instituer l'ECSC en cas d'événement et a défini les contours de l'organisation de crise afin de garantir une réaction rapide et efficace. La conduite de l'ECSC a été confiée au secrétaire général du DDPS. Lors de la même séance, le Conseil fédéral a également approuvé l'état-major qui doit être mis en place en cas de pénurie d'énergie.

5.10.7 Entretien de la DélCdG avec le DDPS d'octobre 2022

Le 11 octobre 2022, la DélCdG s'est entretenue avec la cheffe et le secrétaire général du DDPS au sujet des activités du GCUR et du rôle du DDPS au sein de ce groupe de coordination. En règle générale, le secrétaire général représente le DDPS au sein du GCUR. Ce dernier a adopté un rythme de séances bihebdomadaire depuis août 2022. L'OFPP met du personnel à la disposition du DFAE, qui dirige le GCUR, pour la préparation administrative, l'organisation et le suivi des séances.

La DélCdG s'est également enquis de la pertinence des scénarios d'évolution sur lesquels les membres du GCUR s'étaient mis d'accord six mois plus tôt (cf. ch. 1.6.1). Le secrétaire général a indiqué qu'une adaptation des scénarios de base impliquait une charge de travail considérable, car les conséquences pour les différents organes de la Confédération devaient également être adaptées. Il a précisé qu'en cas de changement important dans l'évolution de la situation, il faudrait néanmoins l'envisager. Lors de sa deuxième séance en novembre 2022, le GCUR a actualisé ses scénarios concernant les développements de la guerre en Ukraine.

À l'été 2022, le GCUR s'était penché à plusieurs reprises sur les compétences s'agissant d'un éventuel traitement médical de personnes en provenance d'Ukraine. Selon les explications fournies par le secrétaire général, aucun département n'a pris les rênes de ce dossier, qui a été confié à la CDS.

La DélCdG a également pris acte du fait que le Conseil fédéral avait entre-temps créé les conditions nécessaires à l'activation de l'ECSC pour la gestion d'un événement nucléaire et d'un état-major de crise en cas de pénurie d'énergie. Étant donné que les secrétaires générales et les secrétaires généraux devraient siéger aussi bien au sein du GCUR que dans ces états-majors supplémentaires, la délégation a soulevé la question de la capacité des personnes concernées à tenir sur la durée en cas de crise multiple.

La DélCdG salue la mise en place de ces instruments. Toutefois, à ses yeux, la réaction de la Confédération à la guerre en Ukraine montre que beaucoup de temps a été consacré à des discussions et à la mise en place des structures de conduite nécessaires.

6 Rapports de gestion et rapports récurrents

6.1 Rapport de gestion 2021 du Conseil fédéral

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

Lors de leurs séances communes du mois de mai, les CdG s'entretiennent à cet effet avec les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération. Après avoir rendu compte d'une manière générale des objectifs atteints et des mesures prises durant l'exercice sous revue, les conseillers fédéraux informent les commissions sur certains thèmes importants choisis par eux. De leur côté, les CdG choisissent pour l'ensemble des départements et pour la Chancellerie fédérale des thèmes transversaux. Pour les entretiens de mai 2022, les commissions ont choisi de thématiser les deux sujets suivants:

- Abandon des négociations sur l'accord-cadre institutionnel avec l'UE: quelles leçons le Conseil fédéral tire-t-il de ce dossier dans la perspective des futures négociations avec l'UE ?
- Influence de la guerre en Ukraine sur le travail des départements

Dans le cadre de leurs entretiens avec les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération, les membres des commissions ont également la possibilité d'aborder d'autres thèmes et de les approfondir.

En mai 2022, les chefs de département ont fourni aux commissions des informations portant sur les points suivants, qu'ils avaient donc choisis eux-mêmes:

DFAE	– Stratégie de politique extérieure 2020–2023: Bilan intermédiaire et perspectives
	– Sécurité européenne

DFI	– Gestion de la crise Covid
	– Vaccination et normalisation

DFF	– Mesures destinées à surmonter la pandémie de Covid-19
	– Transformation numérique et cyberrisques
	– Place financière et fiscale suisse

DFJP	– Situation de la criminalité en suisse
	– Ukraine

DETEC	– Sécurité de l’approvisionnement en électricité – Orientation future du fret ferroviaire
DDPS	– Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité – Développement de la cyberdéfense en DDPS – Assainissement des sites pollués dans l’ancien dépôt de munitions de Mitholz
DEFR	– Horizon et Erasmus+: mesures d’atténuation et les perspectives – Mesures visant à renforcer la place économique suisse
ChF	– Numérisation – Évaluation de la gestion de la crise Covid-19

En avril 2022, les sous-commissions des CdG ont en outre tenu plusieurs séances préparatoires en vue de l’examen du rapport de gestion du Conseil fédéral, recevant alors autorités, chefs de département, tribunaux et représentants des entités de la Confédération devenues autonomes. Concernant ces dernières, le rapport du Conseil fédéral relatif à la réalisation des objectifs stratégiques de chacune d’entre elles a notamment été thématiqué.

Les CdG ont estimé que le Conseil fédéral et l’administration fédérale avaient dans l’ensemble accompli leurs tâches de manière appropriée. Elles ont ainsi proposé à leurs conseils respectifs, à l’unanimité, d’approuver le rapport de gestion 2021 du Conseil fédéral. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d’été 2022.¹⁸⁵

6.2 Rapport de gestion 2021 du Tribunal fédéral

Aux termes de l’art. 3 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)¹⁸⁶, l’Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Tribunal fédéral (TF) et il lui incombe d’approuver le rapport de gestion de ce dernier. C’est pourquoi, chaque année, les CdG se penchent sur ledit rapport et auditionnent des représentants du Tribunal fédéral et des tribunaux de première instance¹⁸⁷. 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 2021, au printemps 2022, les thèmes suivants ont notamment été abordés: la situation du personnel, l’évolution du nombre de cas et de dossiers en suspens, les mesures de réorganisation prévues pour 2022, le passage des dossiers papier aux dossiers électroniques ainsi que l’activité de surveillance du Tribunal fédéral.

¹⁸⁵ BO 2022 E 565 ss. et BO 2022 N 1122 ss.

¹⁸⁶ Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110).

¹⁸⁷ Les tribunaux de première instance de la Confédération sont le TAF, le TPF et le TFB.

Les CdG ont proposé à leurs conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2021 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions des CdG et ont approuvé le rapport de gestion lors de la session d'été 2022¹⁸⁸.

6.3 Autres rapports traités par les CdG

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

Certaines lois spécifiques requièrent la présentation d'un rapport à l'Assemblée fédérale. Les CdG sont ainsi chargées d'examiner le rapport sur le détail des exportations de matériel de guerre¹⁸⁹, le rapport sur la gestion du personnel¹⁹⁰, le rapport de gestion du MPC¹⁹¹, le rapport d'activité de l'AS-MPC¹⁹² et le rapport de la Banque nationale suisse (BNS) rendant compte de l'accomplissement de ses tâches¹⁹³.

Les CdG ont en outre fixé la liste des rapports du Conseil fédéral sur les entités autonomes qu'elles souhaitent examiner chaque année¹⁹⁴ ou à un moment particulier pendant la durée de validité des objectifs stratégiques¹⁹⁵. En outre, tout membre des CdG peut demander à tout moment qu'un rapport non inscrit au programme soit examiné.

Les CdG étudient en outre divers rapports du Conseil fédéral et de l'administration fédérale consacrés à des thèmes spécifiques (par ex. examen du rapport annuel de l'Office fédéral de la police (fedpol) 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.

188 BO 2022 E 531 s. et BO 2022 N 1143 ss.

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

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

191 Selon l'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).

192 Selon l'art. 29, al. 1 LOAP.

193 Selon l'art. 7, al. 2 de la Loi fédérale du 3.10.2003 sur la BNS (LBN; RS 951.11).

194 État 2022: Swisscom, Poste, CFF, Skyguide, RUAG, FINMA et domaine des EPF.

195 État 2022: Swissmedic, IFSN, Innosuisse et SERV.

Abréviations

ADN	Acide désoxyribonucléique
ADS 15	Système de drones de reconnaissance
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives fédérales suisses
AI	Assurance-invalidité
Al.	Alinéa
APG	Allocations pour perte de gain
API	Advance Passenger Information
Art.	Article
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement
BiG	Bibliothèque am Guisanplatz
BLA	Base logistique de l'armée
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
CASO	<i>Civil aviation safety office</i>
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des Commandants des Polices Cantonales de Suisse
CdA	Chef de l'armée
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Cdmt Op	Commandement des Opérations
CDS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CEATE	Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie des Chambres fédérales
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CEO	<i>Chief Executive Officer</i> , directeur
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
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
CH	<i>Confoederatio helvetica</i> , Confédération suisse
Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
CJ	Commission judiciaire
CLM	<i>Conversation Leader Migration</i> ; meneurs d'entretien migration
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations; RS 220)
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
CSP	Contrôle(s) de sécurité relatif(s) aux personnes
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
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
DEP	Dossier électronique du patient
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFP	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DMF	Département militaire fédéral
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control (Centre européen de contrôle et de prévention des maladies)
ECS	Exercice de conduite stratégique

ECSC	État-major de conduite stratégique de la Confédération
e-ID	Identité électronique
EICom	Commission fédérale de l'électricité
EMFP	État-major fédéral Protection de la population
ENCASIA	<i>European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities</i>
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
ERNS	Exercices du Réseau national de sécurité
ESYSP	Plateforme de saisie des données biométriques
ETP	<i>exchange traded products</i> ; produit négocié en bourse
ETP	Equivalent temps plein
EWRS	<i>Early Warning and Response System</i> , Système d'alerte précoce et de réaction
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
Fintech	<i>financial technology</i> ; <i>Technologie financière</i>
FSG	Fédération suisse de gymnastique
GAFI	Groupe d'action financière
GAVI	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunization</i>
GCUR	Groupe de coordination interdépartemental Ukraine / Russie
GEVER	Gestion électronique des affaires
GS	Groupe Sécurité
HCR/UNHCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HSC	<i>Health Security Committee</i> , comité de sécurité sanitaire
IASA	Système d'analyse intégrale
IASA-EXTR	Système d'analyse intégrale de l'extrémisme violent
ICO	<i>initial coin offering</i>
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
Innosuisse	Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation
IPI	Institut fédéral de la protection intellectuelle
IVI	Institut de virologie et d'immunologie
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée; RS 510.10)
LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques; RS 952.0)

LBA	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Loi sur le blanchiment d'argent; RS 955.0)
LBN	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (Loi sur la Banque nationale; RS 951.11)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances; RS 614.0)
LDEP	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (RS 816.1)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
LEne	Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (RS 730.0)
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)
LIMF	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (Loi sur l'infrastructure des marchés financiers; RS 958.1)
LLGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (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)
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (RS 172.220.1)
LRCF	Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité; RS 170.32)
LREC	Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils; abrogée le 3 décembre 2007)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (RS 121)
LSCPT	Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SR 780.1)
LSEtr	Loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger (RS 195.1)

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)
LTF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
LTrAlp	Loi fédérale du 4 octobre 1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104)
METAS	Institut fédéral de métrologie
MPC	Ministère public de la Confédération
NAC	Nouvel avion de combat
NDBB	Division Recherche du SRC
NDBI	Division Gestion de l'information du SRC
NLR	<i>Royal Netherlands Aerospace Centre</i>
OCaS-COVID-19	Ordonnance du 25 mars 2020 sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus (Ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19; RS 951.261)
OCI	Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé
OCSP	Ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (RS 120.4)
OEIT	Ordonnance du 17 décembre 2014 sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (RS 742.161)
OEp	Ordonnance du 29 avril 2015 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Ordonnance sur les épidémies; RS 818.101.1)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFJ	Office fédéral de la justice
OFL	Office fédéral du logement
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
Ordiséc	Organe de direction pour la sécurité

Ordonnance GEVER	Ordonnance du 3 avril 2019 sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (RS 172.010.441)
ORens	Ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement (RS 121.1)
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OSEtr	Ordonnance du 7 octobre.2015 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Ordonnance sur les Suisses de l'étranger; RS 195.1)
OSIS-SRC	Ordonnance du 16 août 2017 sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
OTC	Obstacles techniques au commerce
OUC	Ordonnance du 9 mai 2012 sur l'utilisation des organismes en milieu confiné (Ordonnance sur l'utilisation confinée; RS 814.912)
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PME	Petites et moyennes entreprises
Po.	Postulat
RCE	Règlement du 20 juin 2003 du Conseil des États (RS 171.14)
RCN	Règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national (RS 171.13)
RDS	Réseau de données sécurisé
RM	Renseignement militaire
RNS	Réseau national de sécurité
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>)
SA	Société anonyme
SAPR	Système d'alerte précoce et de réaction (en anglais: <i>Early Warning Response System</i> , EWRS)
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SERV	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
SESE	Service suisse d'enquête de sécurité
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
SG-DDPS	Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
SG-DFJP	Secrétariat général du Département fédéral de justice et police
SII	Système d'information et d'intervention
SNV	Stratégie nationale de vaccination
SONAS	État-major spécial Asile

SPPA	Service pour la protection préventive de l'armée
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRCant	Service de renseignement cantonal
SRM	Service de renseignement militaire
SSC	Service sanitaire coordonné
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
swisstopo	Office fédéral de topographie
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TMC	Tribunal militaire de cassation
TNI	Transformation numérique et informatique
TPF	Tribunal pénal fédéral
TRAVINT	Travel Intelligence
TRD	Technologie des registres distribués
UE	Union Européenne