



Rapport annuel 2018 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 28 janvier 2019

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

Conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), nous vous soumettons le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2018 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

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

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

28 janvier 2019

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

La présidente de la CdG-E,
Anne Seydoux-Christe, conseillère aux Etats

La présidente de la CdG-N,
Doris Fiala, conseillère nationale

Table des matières

Liste des abréviations	2693
1 Introduction	2699
2 Mandat et organisation	2701
2.1 Missions et compétences des CdG	2701
2.1.1 Missions des CdG dans le cadre de la haute surveillance	2701
2.1.2 Droits à l'information et confidentialité des travaux	2703
2.1.3 Collaboration des CdG et de la DélCdG avec leur secrétariat	2704
2.1.4 Collaboration des CdG avec les Commissions des finances, la Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances	2705
2.2 Organisation et composition des CdG	2707
3 Travaux des CdG en 2018	2712
3.1 Publications des CdG en 2018	2712
3.2 Politique économique et financière	2713
3.2.1 Activité de réglementation de la FINMA	2713
3.2.2 Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail	2715
3.3 Sécurité sociale et santé	2716
3.3.1 Ressources du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence dans le domaine du dossier électronique du patient	2716
3.3.2 Ressources de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle	2718
3.3.3 Résistances aux antibiotiques	2719
3.3.4 Pénurie de vaccins en Suisse	2720
3.3.5 Surveillance de Swissmedic dans le domaine hospitalier	2721
3.3.6 Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	2723
3.3.7 Centres d'observation médicale de l'assurance-invalidité	2726
3.4 Relations internationales et commerce extérieur	2727
3.4.1 Communication et coordination interdépartementales concernant les affaires européennes / Nouvelle répartition des compétences dans le domaine de la politique européenne	2727
3.4.2 Exportation de matériel de guerre	2728
3.5 Etat et administration	2730
3.5.1 Projet INSIEME de l'Administration fédérale des contributions. Contrôle de suivi	2730
3.5.2 Demande de regroupement familial déposée par M. A., originaire de Syrie – requête en matière de surveillance	2731

3.5.3	Pratique de la Confédération en matière de procédure de consultation et d'audition. Contrôle de suivi	2732
3.5.4	Renforcement du rôle des offices assumant des tâches interdépartementales	2732
3.5.5	Changement de système dans la perception de la redevance radio/TV	2733
3.5.6	Projets informatiques clés	2735
3.5.7	Affaires de personnel auprès de l'EPF Zurich	2736
3.6	Justice et Ministère public de la Confédération	2737
3.6.1	Introduction du dossier judiciaire électronique	2737
3.6.2	Dénonciations pénales déposées par Dieter Behring à l'encontre de représentants de la justice pénale	2738
3.6.3	Ressources du Tribunal administratif fédéral en raison des nouvelles tâches selon la LRens	2740
3.7	Sécurité	2741
3.7.1	Contrôle de suivi sur le recours abusif aux APG	2741
3.7.2	Stratégie nationale contre les cyberrisques	2742
3.8	Environnement, transports et infrastructures	2743
3.8.1	Sécurité nucléaire en Suisse	2743
3.8.2	Sécurité aérienne en Suisse et trafic des drones	2744
3.8.3	Surveillance de l'Office fédéral des transports dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire	2747
3.9	Inspections ouvertes des CdG	2748
3.10	Visites de service	2748
3.11	Requêtes	2749
3.12	Autres sujets traités par les CdG	2750
4	Protection de l'Etat et services de renseignement	2754
4.1	Missions, droits et organisation de la DélCdG	2754
4.2	Instruments de conduite du Conseil fédéral	2755
4.3	Recherche d'informations soumise à autorisation	2757
4.4	Exploration radio et exploration du réseau câblé	2759
4.5	Opérations et informateurs	2761
4.6	Application de la LRens dans les cantons	2763
4.7	Rencontre entre la DélCdG et les organes cantonaux de surveillance parlementaire	2766
4.8	Activité de surveillance de l'AS-Rens	2767
4.9	Ordonnance sur la cyberdéfense militaire	2769
4.9.1	Enquêtes précédentes de la DélCdG	2769
4.9.2	Réglementation de la cyberdéfense dans la Loi sur l'armée	2770
4.9.3	Première consultation de la DélCdG sur l'OCMIL	2771
4.9.4	Prise de position de la DélCdG relative à l'OCMIL	2772

4.10	Archivage du rapport d'enquête Cornu	2774
4.10.1	Historique	2774
4.10.2	Publication du rapport d'enquête Cornu	2775
4.10.3	Contrats conclus par le DDPS avec «Pro Castellis»	2776
4.10.4	Documents présentant une valeur archivistique conservés à Gstaad	2777
4.10.5	Recherche des dossiers	2778
4.11	Soutien apporté par le DFAE à des ONG étrangères	2780
5	Rapports de gestion et rapports récurrents	2780
5.1	Rapport de gestion 2017 du Conseil fédéral	2780
5.2	Rapport de gestion 2017 du Tribunal fédéral	2782
5.3	Autres rapports traités par les CdG	2783
6	Travaux législatifs	2783
6.1	Initiative parlementaire Joder: «Renforcer les Commissions de gestion»	2783
7	Etat des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DélCdG	2784
Annexe: Rapport annuel 2018 du Contrôle parlementaire de l'administration. Annexe du rapport annuel des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales		2789

Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFS	Archives fédérales suisses
AI	Assurance-invalidité
APG	Allocations pour perte de gain
ARE	Office fédéral du développement territorial
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
ASN	Autorité française de sécurité nucléaire
AS-SR	Autorité indépendante de surveillance des services de renseignement
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BO	Bulletin officiel du Parlement suisse
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdF-E	Commission des finances du Conseil des Etats
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdI-N	Commission de l'immunité du Conseil national
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs de la santé
CEATE-E	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communication électronique des écrits
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CEP DMF	Commission d'enquête parlementaire sur les événements de grande portée survenus au Département militaire fédéral
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFM	Commission fédérale des médicaments
ChF	Chancellerie fédérale
CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
COE	Centre des opérations électroniques
COMAI	Centres d'observation médicale de l'assurance-invalidité
CP	Code pénal Suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration

CPO	Centre des publications officielles
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CSP	Contrôle de sécurité relatif aux personnes
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
Cst.	Constitution (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
DaziT	Programme global de modernisation et de transformation visant la numérisation des formalités douanières
DC	Direction consulaire
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DéISéc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DMF	Département militaire fédéral (désormais: DDPS)
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
ECS17	Exercice de conduite stratégique 2017
e-dec	Service de déclaration en douane sur Internet
Elic	<i>e-licensing</i> (système d'autorisation électronique)
EPF	Ecole polytechnique fédérale
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
GAFI	Groupe d'action financière
GEVER	Gestion électronique des affaires
GI	Gestionnaires d'infrastructure ferroviaire
HIJP	Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale

IASA	Système d'analyse intégrale
IASA-EXTR	Système d'analyse intégrale de l'extrémisme violent
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IMZ	Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ)
INSIEME	Projet «Gemeinsame IT-Systeme ESTV» [systèmes communs des technologies de l'information des divisions de l'Administration fédérale des contributions]
IPI	Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle
Iv. pa.	Initiative parlementaire
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
KOF	Centre de recherches conjoncturelles
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée; RS 510.10)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LAr	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (SR 152.1)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances; RS 614.0)
LDEP	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (RS 816.1)
LFINMA	Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
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)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LPTh	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques; RS 812.21)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (RS 121)
LRTV	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS 784.40)
LS	Liste des spécialités de l'assurance obligatoire des soins

LSCPT	Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)
LTF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail; RS 822.11)
MPC	Ministère public de la Confédération
NCTS	Nouveau système de transit informatisé
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
ODEP	Ordonnance du 22 mars 2017 sur le dossier électronique du patient (RS 816.11)
ODEP-DFI	Ordonnance du DFI du 22 mars 2017 sur le dossier électronique du patient (RS 816.111)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFL	Office fédéral du logement
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OGE	Ordonnance du 17 octobre 2012 sur la guerre électronique et l'exploration radio (RS 510.292)
OLAr	Ordonnance du 8 septembre 1999 relative à la loi fédérale sur l'archivage (RS 152.11)
OLPA	Ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement (RS 171.115)
ONG	Organisation non gouvernementale
ORens	Ordonnance du 16 août 2017 sur le service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement; RS 121.1)
ORP	Office régional de placement
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OSIS-SRC	Ordonnance du 16 août 2017 sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)

OSM	Ordonnance du 14 décembre 1998 sur la sécurité militaire (RS 513.61)
OSNM	Office suisse de la navigation maritime
OSRA	Ordonnance du 4 décembre 2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (RS 510.291)
OSRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (RS 121.1)
OSRens	Ordonnance du 16 août 2017 sur la surveillance des activités de renseignement (RS 121.3)
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PharmA	Pharmacie de l'armée
PJF	Police judiciaire fédérale
PM	Police militaire
RCE	Règlement du 20 juin 2003 du Conseil des Etats (RS 171.14)
RDS+	Réseau de données sécurisé
RCN	Règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national (RS 171.13)
RHT	Réduction de l'horaire de travail
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral suisse
RUAG	Entreprise d'armement (Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SESE	Service suisse d'enquête de sécurité
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SG-DFJP	Secrétariat général du Département fédéral de justice et police
SGSI	Système de gestion de la sécurité de l'information (ISMS en allemand)
SIO	Sécurité des informations et des objets
SPNC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRM	Service de renseignement militaire
StAR	Stratégie Antibiorésistance Suisse
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TA-Swiss	Fondation pour l'évaluation des choix technologiques
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TMC	Tribunal militaire de cassation
TPF	Tribunal pénal fédéral

UE	Union européenne
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
U-Space	<i>Urban-Space</i> , espace urbain

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel a pour objectifs de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire exercée en 2018 par les Commissions de gestion (CdG) et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) et d'exposer les méthodes et processus de travail, les difficultés rencontrées lors de certains contrôles et les résultats obtenus. Depuis le rapport annuel 2016, l'accent est mis sur des objets à propos desquels le public n'a pas été informé durant l'année écoulée (cf. chap. 3.2 ss). Jusqu'à présent, le rapport annuel ne fournissait en outre des informations qu'au sujet des dossiers liquidés et des affaires sur lesquelles les CdG avaient déjà communiqué publiquement. Depuis 2017, par souci de transparence, les CdG informent aussi sur leurs travaux en cours (cf. chap. 3.12 et 7).

Au cours de l'année sous revue, la thématique de la gouvernance des entreprises proches de la Confédération a été abordée à plusieurs reprises par les CdG. Les commissions ont formulé plusieurs recommandations à ce sujet à l'intention du Conseil fédéral, en particulier dans leurs rapports portant sur la cyberattaque contre RUAG¹ et sur la surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération².

Plusieurs questions relatives à la gouvernance se sont également posées à la suite des révélations portant sur les pratiques comptables illégales au sein de CarPostal SA. Les CdG ont procédé, au cours de l'année, à plusieurs auditions à ce sujet, notamment des représentants des départements fédéraux concernés, de la Poste, de l'Office fédéral de la police (fedpol), du Contrôle fédéral des finances (CDF) et de la Surveillance des prix. Début septembre 2018³, les commissions ont informé le Conseil fédéral qu'au vu de l'importance de cette affaire, elles continueraient à suivre ce dossier de manière étroite et qu'elles feraient part en temps voulu de leurs conclusions du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Les CdG prévoient notamment de prendre connaissance, au cours de l'année 2019, des résultats d'un examen externe mandaté par le Conseil fédéral portant sur le pilotage des entreprises liées à la Confédération. Elles ont également invité le Conseil fédéral à inclure, dans son rapport de gestion 2018, un chapitre spécifique relatif au traitement de l'affaire CarPostal, aux mesures prises sur la base de celle-ci et aux enseignements en termes de gestion des entreprises proches de la Confédération.

¹ Bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG, rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) du 8.5.2018 (FF **2018** 4683).

² Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF, rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) du 28.8.2018 (pas encore publié dans la Feuille fédérale).

³ Les CdG recommandent aux Chambres fédérales l'adoption du rapport de gestion du Conseil fédéral 2017 et demandent des compléments d'information sur CarPostal dans le rapport 2018, communiqué de presse des CdG du 7.9.2018.

La CdG-N a d'ailleurs traité le sujet de la remise de données de tiers dans le cadre de l'assistance administrative de l'AFC. Des fichiers contenant des données sensibles de tiers (noms et fonctions d'employés de banques) sont fournis aux autorités américaines en parallèle aux informations spécifiquement demandées dans le cadre de l'assistance administrative, sans que ces tiers en soient préalablement informés. La CdG-N a auditionné l'administration fédérale des contributions (AFC), le préposé fédéral de la protection des données et à la transparence (FPDPT) et une experte en droit fiscal à ce sujet, ainsi que le chef du Département fédéral des finances (DFF), le conseiller fédéral Ueli Maurer, en décembre. La commission poursuivra ses travaux en la matière en 2019.

Au cours de l'année sous revue, les CdG ont publié leur rapport d'enquête relatif aux cautionnements fédéraux de la flotte suisse de haute mer⁴. En mai 2017, le Conseil fédéral a dû proposer un crédit supplémentaire de 215 millions de francs au titre de cautionnements pour la vente de 13 navires afin que la Confédération puisse respecter ses engagements. Le Parlement a adopté ce crédit à la session d'été de la même année. Dans ce contexte, et eu égard aux pertes substantielles essuyées par la Confédération, les CdG ont décidé d'instituer un groupe de travail chargé de se pencher sur la question⁵. Ce groupe de travail, qui a commencé son inspection en septembre 2017, s'est surtout intéressé à la façon dont le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ont assumé leur tâche de surveillance à l'égard, respectivement, de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAP) et de l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM). Les CdG se sont également penchées sur l'information de l'ensemble du Conseil fédéral, sur les enseignements tirés de cette affaire pour les autres cautionnements et pour la gestion des risques de la Confédération ainsi que sur le rôle du Contrôle fédéral des finances (CDF) dans ce dossier. Le rapport d'enquête des CdG contient huit recommandations à l'intention du Conseil fédéral. En novembre 2018, le groupe de travail s'est penché sur l'avis du Conseil fédéral⁶. Il a constaté que le Conseil fédéral admettait que des erreurs avaient été commises dans le cadre de la surveillance et de la gestion de l'affaire, mais ne s'est pas montré satisfait des explications données par le Conseil fédéral sur les recommandations. Il a prévu de mener des auditions supplémentaires et de suivre l'évolution de la situation en 2019. Sur cette base, il rendra ensuite un avis sur la mise en œuvre des recommandations par le Conseil fédéral.

Par ailleurs, les CdG se sont penchées en 2018 sur divers thèmes à propos desquels aucune information n'avait été publiée jusqu'à aujourd'hui et qui font l'objet de certains chapitres du présent rapport, comme les exportations de matériel de guerre (cf. chap. 3.4), la Stratégie nationale de protection contre les cyberrisques (cf. chap. 3.7), la pénurie de vaccins (cf. chap. 3.3), la sécurité nucléaire en Suisse (cf. chap. 3.8) ou l'introduction du dossier judiciaire électronique (cf. chap. 3.6).

⁴ Cautionnements de navires de haute mer. Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 26.6.2018 (FF **2018** 6235).

⁵ Cf. rapport annuel 2017 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30.1.2018 (FF **2018** 1991).

⁶ Cautionnements de navires de haute mer. Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 26.6.2018. Avis du Conseil fédéral du 28.9.2018 (FF **2018** 6277).

En 2018, les CdG ont publié onze rapports d'enquête. Le rapport de la CdG-N sur la détention administrative de requérants d'asile⁷ et les rapports de la CdG-E sur la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques⁸ et sur la pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique⁹ se fondent sur des évaluations menées par le CPA (cf. rapport annuel 2018 du CPA en annexe).

Par ailleurs, les CdG ont lancé deux nouvelles inspections en 2018. Celles-ci portent sur les enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale, et la mise en œuvre des motions et postulats adoptés. Ces inspections reposeront sur des évaluations du CPA (cf. rapport du CPA en annexe, chap. 2.3): sur la base de ces évaluations, les commissions procéderont à une analyse sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Elles devraient publier les résultats de ces inspections dans le courant de l'année 2019.

Pendant l'année sous revue, les CdG se sont réunies 19 fois en séance plénière; plusieurs sous-commissions ou groupes de travail se sont en outre réunis 67 fois au total, dont 12 fois pour des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à onze reprises. Cela représente un total de 97 séances.

Lors de leur séance plénière du 28 janvier 2019, 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)¹⁰, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG et la DélCdG ont examiné l'avis des autorités et en ont tenu compte autant que possible.

2 Mandat et organisation

2.1 Missions et compétences des CdG

2.1.1 Missions des CdG dans le cadre de la haute surveillance

Sur mandat des Chambres fédérales, les CdG, en tant que commissions parlementaires, exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169 de la Constitution [Cst.]¹¹ et art. 52 LParl). Les tâches et les compétences des CdG sont définies principalement aux

⁷ Détention administrative de requérants d'asile, rapport de la CdG-N du 26.6.2018 (FF **2018** 7511).

⁸ Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques, rapport de la CdG-E du 19.10.2018 (pas encore publié).

⁹ Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique, rapport de la CdG-E du 19.10.2018 (pas encore publié).

¹⁰ Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS **171.10**).

¹¹ Constitution (Cst.; RS **101**).

art. 26 à 27, 52 à 55, et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux¹² et réglementaires¹³.

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

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

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

¹² 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. 8, al. 1, de l'ordonnance du 10.6.2004 sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations (RS **172.220.111.5**), 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**).

¹³ Principes d'action des CdG du 29.9.2003 et du 4.9.2003, publiés dans le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2004 (FF **2004** 1523).

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

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 2011¹⁴. Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement tout représentant des autorités, tout collaborateur des services de la Confédération et tout représentant d'un organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération (que ces personnes soient encore en fonction ou non) et d'exiger de ces derniers tous les renseignements dont elles ont besoin. Elles ont en outre la possibilité de citer à comparaître les personnes tenues de fournir des renseignements et, en cas de besoin, de les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux. Le secret de fonction des agents de la Confédération ne s'étend pas aux auditions effectuées par les CdG. Les personnes entendues ne peuvent donc pas s'en prévaloir pour refuser de déposer.

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

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

¹⁴ 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).

parution 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)¹⁵. La révision de la LParl du 17 juin 2011 les a par ailleurs contraintes à établir des directives relatives au maintien du secret, applicables à leur domaine de compétences, pour restreindre notamment l'accès aux co-rapports des chefs de département concernant des objets du Conseil fédéral. Les CdG ont donc édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive¹⁶. 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.

¹⁵ A 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.parlament.ch/fr > organes > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information \(Etat au: 13.11.2017\)](http://www.parlament.ch/fr/organes/commissions/surveillance/CdG/documents/de_base/droits_a_l_information/Etat_au_13.11.2017).

¹⁶ Directives des CdG relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2012, [www.parlament.ch/fr > organes > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information \(Etat au: 13.11.2017\)](http://www.parlament.ch/fr/organes/commissions/surveillance/CdG/documents/de_base/droits_a_l_information/Etat_au_13.11.2017).

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 attributions¹⁷. Il dispose, en vertu de l'art. 67 LParl, du même droit à l'information que les CdG et la DélCdG, pour le compte desquelles il travaille. Selon l'art. 153, al. 1, LParl (deuxième phrase), les CdG et la DélCdG peuvent charger leur secrétariat d'éclaircir des états de fait particuliers. Les CdG et la DélCdG donnent des mandats à leur secrétariat et elles en suivent la mise en oeuvre.

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 surveillance¹⁸. Il réceptionne les requêtes visées à l'art. 129 LParl et prépare les décisions qui s'y rapportent.

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

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

En pratique, les deux domaines de la haute surveillance parlementaire – celui des finances et celui de la gestion – ne peuvent pas toujours être clairement dissociés. La gestion, quelle qu'elle soit, a souvent des conséquences financières; quant à l'action de l'Etat, 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) et par l'exercice conjoint de la haute surveillance sur la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). En outre, les secrétariats des deux commissions se rencontrent quatre fois par an pour coor-

¹⁷ Art. 64, al. 1, et art. 64, al. 2, let. b et d, LParl.

¹⁸ Art. 7, let. a, règlement des Services du Parlement du 16.5.2014 (RSP; www.parlament.ch/f/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-f.pdf).

donner leurs travaux; quant aux secrétaires de sous-commissions, ils se rencontrent et échangent aussi souvent que nécessaire, en fonction des besoins.

Les CdG entretiennent aussi des contacts avec le CDF, organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Les compétences de cet organe indépendant sont définies dans la loi sur le Contrôle des finances (LCF)¹⁹. D'après l'art. 15, al. 1, LCF, les CdF et la DélFin sont les interlocutrices directes du CDF au Parlement. La loi prévoit en outre que le CDF transmet les résultats de ses contrôles à la DélFin (art. 14, al. 1, LCF). Jusqu'à présent, cela concernait également les résultats relatifs à la gestion. Depuis la révision de la LCF, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, l'échange d'informations entre le CDF, les départements, les offices fédéraux assumant des tâches interdépartementales, le Conseil fédéral, la DélFin et les CdG est réglementé dans une base légale. La modification de la loi prévoit entre autres que le CDF communique les manquements ayant une portée fondamentale en matière de gestion aux CdG ou à la DélCdG en même temps qu'il remet son rapport à la DélFin²⁰.

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

Cette année, les CdG se sont davantage intéressées à des questions relatives à la collaboration entre les CdG et le CDF. Elles se sont en particulier demandé si et, le cas échéant, à quelles conditions elles pourraient confier des mandats au CDF. Dans le cadre de ses propres investigations relatives à un cas d'actualité, ce dernier avait proposé de clarifier d'éventuelles questions des CdG à ce sujet.

Les commissions ont estimé que l'attribution d'un mandat au CDF par les CdG était problématique à plusieurs égards. Elles ont en particulier souligné les différences qui existent entre le CDF et les CdG s'agissant de leurs mandats légaux et donc de leurs domaines de compétences. Le CDF est un organe de surveillance financière de la Confédération dont le directeur est nommé par le Conseil fédéral (art. 2, al. 2, LCF). Il est également une autorité qui assiste aussi bien le Conseil fédéral que l'Assemblée fédérale. La CdG est, pour sa part, un organe de haute surveillance du Parlement.

Avec le CPA²¹, les CdG disposent de leur propre service d'évaluation, qui procède à des analyses approfondies et exécute des mandats succincts à leur intention (voir rapport annuel 2018 du CPA ci-joint). La question d'une fusion du CPA et du CDF avait été abordée lors de la révision de la LCF de 1998. Dans le message correspondant, le Conseil fédéral avait conclu qu'un tel projet ne pouvait pas être réalisé dans le cadre d'une révision législative, car elle supposait l'introduction «d'un nouvel

¹⁹ Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0).

²⁰ Art. 14, al. 1, LCF.

²¹ Art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA; RS 171.115).

élément dans la répartition des pouvoirs»²². Cela montre l'importance devant être accordée au respect des principes de l'Etat de droit, tels que celui de la séparation des pouvoirs, dont il s'agit précisément de tenir compte dans le cadre des possibles interactions entre les CdG et le CDF. La création d'un instrument institutionnalisé permettant aux CdG d'attribuer des mandats au CDF remettrait en outre en question la place du CPA.

Dans le cadre de la révision de la LCF de 1998, on souhaitait éviter de supprimer la distinction constitutionnelle entre la haute surveillance (Parlement) et la surveillance (Conseil fédéral)²³. Du point de vue de l'Etat de droit, la décision d'accorder ou non la possibilité aux CdG de confier des mandats au CDF est une question fondamentale, qu'il revient au législateur de trancher.

Les CdG sont parvenues à la conclusion que l'attribution de mandats de leur part au CDF ne serait en règle générale ni légale, ni judiciaire. Si, dans le cadre de leur activité en qualité d'organes de haute surveillance, les CdG se retrouvent face à des problèmes d'ordre budgétaire qu'elles ne veulent ou ne peuvent pas traiter elles-mêmes, elles s'adressent en premier lieu aux CdF ou à la DélFin.

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 Etats. 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, RCN²⁴ et art. 11, al. 1, RCE²⁵) couvrant l'ensemble des départements fédéraux, la Chancellerie fédérale (ChF), les tribunaux fédéraux, le MPC et son autorité de surveillance.

²² Message concernant la révision de la LCF du 22.6.1998 (FF **1998** 4101, en l'occurrence 4107).

²³ Message concernant la révision de la LCF du 22.6.1998 (FF **1998** IV 4101, en l'occurrence 4107).

²⁴ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**).

²⁵ Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RCE; RS **171.14**).

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

Sous-commissions DFAE/DDPS:	– Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) – Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)
Sous-commissions DFJP/ChF:	– Département fédéral de justice et police (DFJP) – Chancellerie fédérale (ChF)
Sous-commissions DFF/DEFR:	– Département fédéral des finances (DFF) – Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)
Sous-commissions DFI/DETEC:	– Département fédéral de l'intérieur (DFI) – Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)
Sous-commissions Tribunaux/MPC:	– Tribunal fédéral (TF) – Tribunal militaire de cassation (TMC) – Tribunal pénal fédéral (TPF) – Tribunal administratif fédéral (TAF) – Tribunal fédéral des brevets (TFB) – Ministère public de la Confédération (MPC) – Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)

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

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

Deux groupes de travail, constitués de membres de la CdG-E et de la CdG-N, ont siégé en 2018. Le groupe de travail reporting sur les risques, qui compte aussi un représentant de la DélFin parmi ses membres, examine la gestion des risques et les rapports sur les risques établis à l'intention du Conseil fédéral. Dans le cadre d'une inspection, le groupe de travail «Cautionnements de la flotte suisse de haute mer» s'est penché en particulier sur des questions relatives à la surveillance exercée sur ce domaine par le département concerné, sur l'information de l'ensemble du Conseil fédéral et sur la gestion des risques (voir aussi chap. 1).

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

Enfin, les CdG désignent chacune deux membres qui siègent à la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN). Cette dernière assure la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). La DSN comprend également quatre membres issus des rangs des CdF et quatre représentants des Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales (CTT). Etant donné que ses tâches de surveillance ont nettement diminué depuis la mise en service régulière du tunnel de base du Saint-Gothard et que la plupart des travaux de finalisation seront réalisés l'année prochaine, la DSN envisage de se dissoudre à la fin de la présente législature (fin 2019). Le moment venu, les tâches qui lui incomberont encore devront être reprises par les organes de haute surveillance permanents que sont les CdF, les CdG et la DélFin²⁶. La CdF-N a également donné suite à l'initiative parlementaire déposée par son homologue du Conseil des Etats, qui prévoit de modifier en conséquence la base légale régissant la DSN²⁷.

En 2015, les CdG ont décidé de réduire le nombre de membres de leurs sous-commissions (sous-commissions de la CdG-E: 5 membres au lieu de 6, sous-commissions de la CdG-N: 9 membres au lieu de 12). Elles ont par ailleurs décidé que les membres de la DélCdG ne siègeraient dorénavant, en plus de leur mandat au sein de la délégation, que dans une seule sous-commission au maximum. Cette mesure vise à alléger la charge de travail des membres de la DélCdG qui, avec l'introduction de la nouvelle loi sur le renseignement (LRens)²⁸, seront appelés à exercer de manière encore plus intensive la haute surveillance sur les services de renseignement.

En 2018, la présidence de la CdG-N a été exercée par la conseillère nationale Doris Fiala et la vice-présidence a été assurée par le conseiller national Erich von Sieben-thal. La CdG-E a été présidée par la conseillère aux Etats Anne Seydoux-Christe et la vice-présidence a été assurée par le conseiller aux Etats Damian Müller. La présidence de la DélCdG a été exercée par le conseiller aux Etats Claude Janiak et la vice-présidence a été assurée par le conseiller national Alfred Heer.

La composition des CdG, de leurs sous-commissions et groupes de travail ainsi que de la DélCdG, en 2018, est présentée dans le tableau ci-après.

²⁶ Haute surveillance parlementaire sur la construction de la NLFA en 2017, communiqué de presse de la DSN du 2.5.2018.

²⁷ Iv. pa. CdF-E «Dissolution de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales» du 9.10.2017 (17.495).

²⁸ Loi fédérale du 25.9.2015 sur le renseignement (LRens; RS 121).

Composition des CdG, de leurs sous-commissions et groupes de travail et de la DÉCdG en 2018

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Doris Fiala (présidente), Prisca Birrer-Heimo, Jakob Büchler (jusqu'au 8 mars, remplacé par Thomas Ammann), Duri Campell, Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Diana Gutjahr, Alfred Heer, Erich Hess, Hugues Hiltzold, Ada Marra, Philippe Nantermod, Valérie Piller Carrard, Louis Schelbert (jusqu'au 10 mars, remplacé par Michael Töngi), Jürg Stahl, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät (jusqu'au 4 mai, remplacé par Thomas Hardegger), Erich von Siebenthal (vice-président), Cédric Wermuth	Anne Seydoux-Christe (présidente), Andrea Caroni, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Damian Müller (vice-président), Beat Rieder, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (présidente), Prisca Birrer-Heimo, Jakob Büchler (jusqu'au 8 mars) / Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Maya Graf, Ada Marra, Philippe Nantermod	Damian Müller (président), Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl
<i>Sous-commissions DFJP/ChF</i>	
Alfred Heer (président), Yvonne Feri, Doris Fiala (jusqu'au 7 septembre) / Hugues Hiltzold, Ida Glanzmann-Hunkeler, Erich Hess, Ada Marra, Valérie Piller Carrard, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller	Peter Föhn (président), Damian Müller, Beat Rieder, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Sous-commissions DFF/DEFR</i>	
Yvonne Feri (présidente à partir du 26 juin), Prisca Birrer-Heimo, Martin Candinas, Thomas de Courten, Diana Gutjahr, Philippe Nantermod, Louis Schelbert (jusqu'au 10 mars) / Michael	Joachim Eder (président), Andrea Caroni, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen

Töngi, Erich von Siebenthal, Alexander Tschäppät (président jusqu'au 4 mai), Cédric Wermuth	
<i>Sous-commissions DFI/DETEC</i>	
Jürg Stahl (président), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Diana Gutjahr, Valérie Piller Carrard, Marianne Streiff-Feller, Louis Schelbert (jusqu'au 10 mars) / Michael Töngi, Alexander Tschäppät (jusqu'au 4 mai) / Thomas Hardegger, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (président), Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Géraldine Savary
<i>Sous-commissions Tribunaux/MPC</i>	
Corina Eichenberger-Walther (présidente), Jakob Büchler (jusqu'au 8 mars) / Thomas Ammann, Duri Campell, Yvette Estermann, Yvonne Feri (jusqu'au 26 juin) / Thomas Hardegger, Erich Hess, Philippe Nantermod, Luzi Stamm, Cédric Wermuth	Hans Stöckli (président), Andrea Caroni, Damian Müller, Beat Rieder, Anne Seydoux-Christe
<i>DéICdG</i>	
Claude Janiak (président), Maya Graf, Alfred Heer (vice-président), Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Anne Seydoux-Christe	
<i>Groupe de travail «Reporting sur les risques Conseil fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Doris Fiala (présidente), Joachim Eder, Damian Müller, Anne Seydoux-Christe, Erich von Siebenthal, Alexander Tschäppät (jusqu'au 4 mai) / Yvonne Feri	
<i>Groupe de travail «Cautionnements de la flotte suisse de haute mer»</i>	
Yvonne Feri (présidente), Martin Cantinas, Andrea Caroni, Thomas de Courten, Joachim Eder, Géraldine Savary, Louis Schelbert (jusqu'au 10 mars) / Michael Töngi, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen, Erich von Siebenthal	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>	
Martin Candinas, Joachim Eder, Peter Föhn, Alexander Tschäppät (jusqu'au 4 mai) / Thomas Hardegger	

3 Travaux des CdG en 2018

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

3.1 Publications des CdG en 2018

Rapports et communiqués de presse des CdG

Thème	Documents publiés
Rapport sur les risques à l'intention du Conseil fédéral – état des lieux	Rapport des CdG du 30.1.2018 (FF 2018 1433)
CarPostal Suisse SA: Première demande d'informations de la CdG-E	Communiqué de presse de la CdG-E du 23.2.2018
Requérants d'asile en provenance d'Erythrée	Rapport de la CdG-N du 23.3.2018 (FF 2018 2857)
Comptage électronique des voix (e-counting)	Rapport succinct de la CdG-N du 23.3.2018 (FF 2018 3315)
Bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG	Rapport de la CdG-N du 8.5.2018 (FF 2018 4683)
Les CdG finaliseront ultérieurement leur examen du rapport de gestion 2017 du Conseil fédéral	Communiqué de presse de la CdG-N/E du 18.5.2018
Cautionnements de navires de haute mer	Rapport de la CdG-N/E du 26.6.2018 (FF 2018 6235)
Détention administrative de requérants d'asile	Rapport de la CdG-N du 26.6.2018 (FF 2018 7511)
La Commission de gestion du Conseil des Etats procède à des clarifications complémentaires concernant le dossier CarPostal	Communiqué de presse de la CdG-E du 3.7.2018
Respect du principe de la légalité par la FINMA – fin des travaux de la Commission de gestion du Conseil des Etats	Communiqué de presse de la CdG-E du 3.7.2018

Thème	Documents publiés
Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF	Rapport succinct de la CdG-E du 28.8.2018 (FF 2018 7833)
Les CdG recommandent aux Chambres fédérales l'adoption du rapport de gestion du Conseil fédéral 2017 et demandent des compléments d'information sur CarPostal dans le rapport 2018	Communiqué de presse de la CdG-N/E du 7.9.2018
Evénements liés au médecin en chef de l'armée	Rapport de la CdG-N du 12.10.2018 (FF 2019 1257)
Participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens: la CdG-N fait part de sa préoccupation	Communiqué de presse de la CdG-N du 18.10.2018
Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	Rapport de la CdG-E du 19.10.2018 (FF pas encore publié)
Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique	Rapport de la CdG-E du 19.10.2018 (FF pas encore publié)
Révision de la liste des moyens et appareils	Rapport de la CdG-E du 16.11.2018 (FF pas encore publié)

3.2 Politique économique et financière

3.2.1 Activité de réglementation de la FINMA

Dans le cadre d'une requête, la CdG-E a examiné l'activité de la FINMA en matière de réglementation. Elle s'est principalement intéressée à l'accusation selon laquelle la FINMA enfreindrait le principe de la légalité. Selon les auteurs de la requête, la FINMA ne cesserait d'élargir son mandat de réglementation dans la mesure où elle édicterait des ordonnances et des circulaires qui enfreignent le droit de rang supérieur ou sans qu'une norme de délégation l'y autorise. Il lui était également reproché d'étendre le cercle des destinataires au-delà de la liste exhaustive prévue par la loi. Les auteurs déploraient par ailleurs un manque de clarté concernant la force contraignante de certains documents publiés par la FINMA et critiquaient le fait que la FINMA ne tenait pas, ou insuffisamment, compte du principe de la proportionnalité, en appliquant aussi à des institutions de petite ou de moyenne taille des normes prévues pour des banques d'importance systémique mondiale.

La sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E, compétente en la matière, a consacré six séances au traitement de cette requête. Elle a entendu des représentants des auteurs de la requête et de la FINMA, ainsi que le chef du DFF. La sous-commission a également reçu des informations écrites de la part des établissements concernés et a analysé des avis de droit sur ce thème. Lors de ces travaux, il s'agissait avant tout de déterminer si l'objet de la requête touchait au domaine de compétence des CdG. La FINMA est une entité devenue autonome qui, en vertu de la loi, exerce son activité de manière indépendante. Les CdG n'interviennent auprès de telles entités que si des éléments concrets et pertinents laissent penser qu'il existe des dysfonctionnements susceptibles de mettre en péril le bon fonctionnement de l'unité concernée.

Se fondant sur les investigations poussées de sa sous-commission, la CdG-E est parvenue à la conclusion que les conditions requises pour une enquête approfondie des CdG n'étaient pas remplies et qu'il n'y avait donc pas lieu de prendre des mesures supplémentaires au titre de la haute surveillance. Elle a en effet constaté qu'il n'existait aucun indice de manquements permettant remettre en question le bon fonctionnement de la FINMA. Ainsi, les prétendues atteintes systématiques au principe de la légalité par la FINMA n'ont pu être confirmées: la loi habilite la FINMA à édicter des ordonnances pour autant qu'une loi sur les marchés financiers lui confère la compétence concernée²⁹. La FINMA est également autorisée à adopter des circulaires afin d'informer les assujettis sur les modalités d'application de la législation sur les marchés financiers³⁰. Ces circulaires n'engagent donc que la FINMA. Selon la doctrine et la jurisprudence dominantes, aucune norme de délégation n'est nécessaire pour que la FINMA puisse édicter des ordonnances, car cette compétence découle de sa compétence générale en matière de surveillance et d'exécution³¹. S'ils soupçonnent qu'une ordonnance ou une circulaire enfreint le droit de rang supérieur, les assujettis peuvent intenter une action en justice³². La commission relève que, statistiquement, la jurisprudence va clairement à l'encontre des reproches formulés à l'égard de la FINMA.

En ce qui concerne l'extension du cercle de destinataires, il s'avère que celle-ci est due à l'évolution du marché consécutive à l'émergence de nouvelles technologies financières et non à une modification de la pratique de la FINMA. Au moyen des différents canaux de communication dont elle dispose, la FINMA informe rapidement et régulièrement de l'évolution continue des conditions-cadres. Si le choix du canal de communication ne semble effectivement pas toujours justifié, la CdG-E n'a toutefois pas non plus constaté de violation systématique du principe de la légalité sur ce point.

²⁹ Art. 7, al. 1, let. a, de la loi du 22.6.2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA; RS **956.1**).

³⁰ Art. 7, al. 1, let. b, LFINMA.

³¹ Kilgus, Sabine: Expertengutachten betreffend die Regulierungs- und Kommunikations-tätigkeit der FINMA, 14.8.2014 (ci-après: expertise Kilgus, 2014), p. 16.

³² La FINMA et son activité de réglementation et de surveillance, rapport du Conseil fédéral du 18.12.2014, p. 32; expertise Kilgus, 2014, pp. 33 s.

Pour ce qui est de la violation du principe de la proportionnalité, la CdG-E a constaté avec satisfaction que la FINMA est sensibilisée aux critiques qui lui sont adressées et qu'elle a déjà pris des mesures en vue de réduire la charge administrative pour les petites et très petites banques (régime spécifique aux petites banques).

Sur la base des constats dressés plus haut, la CdG-E a estimé que rien ne prouvait que la FINMA avait systématiquement enfreint les principes de la légalité et de la proportionnalité. La commission se félicite de ce que le DFF et la FINMA aient reconnu qu'il y avait lieu d'apporter certaines améliorations et se réjouit des échanges que ceux-ci ont engagés et continuent d'entretenir avec les intéressés (table ronde, symposium sur les petites banques).

Au niveau politique, diverses interventions parlementaires portant sur les compétences réglementaires de la FINMA ont par ailleurs été déposées. Dans ce contexte également, le DFF a déjà pris des mesures. Dans ce cadre, il reviendra finalement au législateur de décider jusqu'où s'étendra l'activité de réglementation de la FINMA à l'avenir. La CdG-E a estimé, notamment pour cette raison, qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures du point de vue de la haute surveillance parlementaire et a décidé de clore le dossier.

3.2.2 Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Dans les années 1990 et jusqu'en 2007, la CdG-N s'est penchée de manière approfondie sur le thème de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT)³³. Elle s'est alors intéressée notamment à l'efficacité de cette mesure, ainsi qu'à des questions d'application en général et de contrôle en particulier. En 2005, le centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'EPFZ a publié une étude sur l'efficacité de l'indemnité RHT. Les auteurs concluaient que la réduction de l'horaire de travail paraissait ne pas avoir atteint son objectif, qui est de préserver les places de travail à long terme et d'éviter les licenciements.

Sur recommandation de la CdG-N, le Conseil fédéral a fait en sorte que l'indemnité RHT soit analysée dans le cadre d'un rapport final consacré à l'examen des institutions de l'assurance-chômage. Le rapport de la commission d'experts a paru en 2006. Ces derniers sont parvenus à la conclusion que des économies considérables pourraient être réalisées si l'indemnité RHT était supprimée. La CdG-N a clos ce dossier en soulignant que l'aspect économique parlait certes en faveur de la suppression de l'indemnité RHT, mais que celle-ci devait être maintenue pour des raisons politiques.

³³ Rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG du 19.1.2007, chap. 3.1.5 (FF **2007** 2867 2894); Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2004, chap. 6.1 (FF **2004** 1523 1549); Rapport des CdG sur leurs activités (mai 1999/mai 2000) du 23.5.2000, chap. 9.1 (FF **2000** 4241 4259); Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, Rapport de la CdG-N du 23.10.1998 (FF **1999** II 1742).

Une nouvelle étude³⁴ du KOF sur l'efficacité de l'indemnité RHT, publiée en décembre 2017, relève une nette amélioration de la situation. Cette étude se base sur des critères d'appréciation différents et plus fiables que par le passé, permettant d'évaluer plus précisément les effets de l'indemnité RHT. D'après les auteurs de cette étude, l'indemnité RHT a maintenant réussi à atteindre son objectif, à savoir la prévention durable du chômage. Les résultats de l'étude montrent qu'elle a une influence positive sur l'effectif du personnel et qu'elle diminue le risque de fermeture d'entreprise, surtout dans le contexte d'une crise financière et économique mondiale telle que celle de 2009. L'indemnité RHT protège de manière générale les emplois à faible et moyenne qualification et est efficace dans toutes les branches. En revanche, elle n'a que peu d'effet dans les entreprises de plus de cinquante employés.

La CdG-N s'est informée en juin 2018 de la teneur de cette étude et a jugé qu'il n'était pas nécessaire de prendre des dispositions spécifiques. Elle s'est néanmoins montrée préoccupée par les divergences d'application de la mesure entre les cantons, où la proportion de demandes d'indemnité RHT acceptées peut varier entre 55 % et 100 % sans explication apparente. La commission restera par conséquent attentive aux futurs développements en la matière, spécialement en ce qui concerne la mise en œuvre par les cantons.

3.3 Sécurité sociale et santé

3.3.1 Ressources du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence dans le domaine du dossier électronique du patient

À la fin 2017, la CdG-N s'est penchée sur les activités du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) dans le domaine de la santé. En octobre 2017 et mars 2018, elle a procédé par l'intermédiaire de sa sous-commission compétente, à deux auditions du préposé. Dans ce cadre, elle a notamment abordé les nouvelles tâches assumées par celui-ci suite à l'entrée en vigueur, en avril 2017, de la législation sur le dossier électronique du patient³⁵.

La commission a été informée que le PFPDT disposait de 2,7 équivalents plein temps pour remplir son mandat légal dans le domaine de la santé, toutes tâches confondues. Elle a également appris qu'un poste supplémentaire, en lien avec l'introduction du dossier électronique du patient, avait été refusé par le Conseil fédéral en juin 2017.

³⁴ Kopp, Daniel/Siegenthaler, Michael: Does Short-Time Work Prevent Unemployment? Study commissioned by the Supervisory Committee of the Equilibration Fund of the Swiss Unemployment Insurance, 5 mars 2018, www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Travail > Analyse du marché du travail > Marché du travail (consulté le 18.10.2018).

³⁵ Loi fédérale du 19.6.2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP; RS 816.1); Ordonnance du 22.3.2017 sur le dossier électronique du patient (ODEP; RS 816.11); Ordonnance du DFI du 22.3.2017 sur le dossier électronique du patient (ODEP-DFI; RS 816.111). Cf. également à ce sujet: Rapport d'activités 2016/2017 du PFPDT, chap. 1.5.1.

Pour la CdG-N, la question s'est posée de savoir si les ressources limitées du PFPDT permettaient à ce dernier de remplir correctement les tâches de surveillance qui lui incombent dans le domaine du dossier électronique du patient. La commission s'est également demandé si l'absence de ressources supplémentaires avait pour conséquence que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) reprendrait lui-même certaines tâches de surveillance revenant au PFPDT et si, dans un tel cas, l'indépendance de la surveillance pourrait être garantie.

La commission a abordé ces aspects avec le chef du DFI en avril et mai 2018, dans le cadre d'un échange de lettres. Celui-ci a indiqué que, de son point de vue, l'OFSP n'avait pas repris de tâches dévolues au préposé et ne prévoyait pas de le faire. Il a précisé que l'office était uniquement chargé de tâches relevant du suivi technique (accompagnement de la procédure d'accréditation des organismes de certification) et non d'activités de surveillance. Il en a conclu que l'OFSP ne présentait par conséquent pas de conflit d'intérêts et que le préposé pouvait exercer en toute indépendance sa fonction de surveillance générale de la protection des données. Il a par ailleurs indiqué à la CdG-N que la demande d'augmentation de ressources du PFPDT serait à nouveau évaluée par le Conseil fédéral à l'été 2018.

Lors de la séance des CdG de mai 2018 relative au rapport de gestion du Conseil fédéral, le chef du DFI a souligné l'importance de la protection des données, notamment dans le domaine du dossier électronique du patient, et a indiqué que son département y accordait une attention particulière. Il a en outre affirmé que, à sa connaissance, la situation actuelle en matière de ressources du PFPDT n'avait jamais donné lieu à des retards en ce qui concerne l'appréciation des affaires du domaine de la santé.

En septembre 2018, la CdG-N s'est informée auprès du Conseil fédéral sur les suites données à la demande de ressources supplémentaires du PFPDT. Le Conseil fédéral lui a indiqué que le poste demandé n'avait pas pu être approuvé dans le cadre de l'évaluation globale des ressources 2018. Il a expliqué à la commission que la mise en oeuvre des motions 15.3224³⁶ et 15.3494³⁷ relatives aux dépenses de personnel l'obligeait à mener une politique en matière de ressources encore plus prudente qu'auparavant et qu'il avait par conséquent été contraint de rejeter la plupart des demandes de postes entraînant une hausse du plafond des dépenses. Il a par ailleurs précisé que les demandes avaient été classées par ordre de priorité selon des critères qu'il avait préalablement définis et qu'il a présentés à la commission.

Par lettre du 12 octobre 2018, la CdG-N a indiqué au Conseil fédéral qu'elle regrettait que les ressources supplémentaires en question n'aient pas pu être accordées au PFPDT, mais qu'elle considérait que le Conseil fédéral avait présenté de manière transparente le contexte et les critères de priorisation ayant mené à cette décision. Elle a indiqué qu'elle aborderait à nouveau la question des ressources liées au dossier électronique du patient avec le PFPDT au cours de l'année 2019. Elle a par ailleurs invité la Commission des finances de son conseil (CdF-N) à porter une

³⁶ Mo. Müller Leo «Limiter l'accroissement des dépenses de personnel» du 19.3.2015 (15.3224).

³⁷ Mo. CdF-E «Geler les effectifs de la Confédération au niveau de 2015» du 12.5.2015 (15.3494).

attention particulière, lors de ses délibérations relatives au budget 2019, aux ressources allouées au PFPDT et à aborder l'adéquation des ressources actuelles avec les représentants de l'administration.

3.3.2 Ressources de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle

En novembre 2017, la CdG-N a pris connaissance des problèmes de ressources auxquels était confrontée la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP), autorité indépendante chargée de garantir une pratique uniforme de la surveillance dans la prévoyance professionnelle à l'échelle suisse.

Face à la CdG-N, les représentants de la CHS PP ont indiqué que l'effectif dont disposait leur unité ne pouvait être entièrement pourvu, en raison de mesures d'économies auxquelles était soumis l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), dont la CHS PP dépend sur le plan administratif. Selon la loi³⁸, cette commission est pourtant entièrement autofinancée par le biais de taxes et émoluments payées par les institutions de prévoyance qu'elle surveille. Il était par conséquent difficile pour la commission de comprendre pourquoi les mesures d'économies décidées concernant l'OFAS avaient eu une influence également sur le budget de la CHS PP.

Les représentants de la CHS PP ont souligné que la situation au sujet des ressources était problématique au regard de la charge de travail grandissante à laquelle leur commission était confrontée, notamment dans le domaine de la surveillance des fondations de placement. La CdG-N a pris note qu'une demande de la CHS PP portant sur deux postes supplémentaires avait été refusée en juin 2017 par le Conseil fédéral.

La commission a abordé ce cas avec le chef du DFI en mai 2018. Celui-ci a indiqué être conscient de l'existence d'un problème relatif aux ressources de la CHS PP, mais a également souligné la nécessité pour le Conseil fédéral de respecter le plafond fixé par le Parlement en termes d'effectifs. Il a précisé que la question de la CHS PP restait ouverte et que le DFI devrait essayer de faire évoluer la situation.

En septembre 2018, le Conseil fédéral a annoncé à la CdG-N qu'il avait décidé, dans le cadre de l'évaluation globale annuelle des ressources, d'accorder deux nouveaux postes à la CHS PP, ainsi qu'un troisième poste compensé dans le crédit ponctuel de la commission. Il a toutefois précisé que seuls 88 % des moyens demandés avaient été alloués pour ces trois postes et que le DFI devrait compenser les 12 % restants par des gains d'efficacité dans le domaine du personnel. Le Conseil fédéral a en outre annoncé qu'il avait tenu compte de la demande de la CdG-N, en décidant de ne pas appliquer en principe de réduction aux postes assurés par un financement externe, comme cela est le cas pour la CHS PP.

La CdG-N a salué par lettre du 12 octobre 2018 la décision du Conseil fédéral. Elle a également relevé avec satisfaction que celui-ci avait tenu compte de ses remarques relatives aux postes dont le financement est assuré. Toutefois, au vu de cette déci-

³⁸ Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS **831.40**).

sion de principe et sachant que la CHS PP est entièrement financée par des émoluments, la CdG-N a fait part de son étonnement concernant la décision du Conseil fédéral de n'allouer que 88 % des moyens demandés pour les trois postes concernés, et non la totalité.

3.3.3 Résistances aux antibiotiques

A la fin de l'année 2017, la CdG-E s'est renseignée au sujet de l'avancée du projet Stratégie Antibiorésistance Suisse (StAR)³⁹ et des défis actuels dans ce domaine. Le Conseil fédéral avait lancé le projet en novembre 2015 dans le cadre de sa stratégie «Santé2020», avec comme objectif de lutter contre les facteurs de résistance aux antibiotiques et contre la recrudescence des germes multirésistants. La sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a procédé à l'audition de représentants de l'OFSP, de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), ainsi que du professeur Andreas Kronenberg, de l'institut des maladies infectieuses de l'Université de Berne.

La commission a pris acte du fait qu'une grande partie des 35 mesures prévues par la StAR étaient en cours de planification ou de mise en œuvre. Divers exemples de mesures dans le domaine humain, animal, végétal et de l'environnement ont été présentés à la sous-commission. La CdG-E s'est félicitée du fait que la mise en œuvre de la stratégie avançait conformément au calendrier et que le bilan intermédiaire était positif. Malgré la structure complexe et le grand nombre d'acteurs impliqués, la collaboration entre les différents offices fédéraux et les autres acteurs impliqués semble fonctionner de manière adéquate, tout comme la coordination des différents intérêts.

La commission est persuadée que la lutte contre la résistance aux antibiotiques constitue un défi sanitaire central, tant dans le domaine humain qu'animal, végétal ou environnemental. A ce titre, la StAR représente un projet de première importance. La commission estime que le développement de nouveaux antibiotiques constitue l'un des enjeux-clés de la lutte contre les résistances. Dans une lettre aux départements impliqués dans le projet (DFI, DETEC et DEFR), datée du 23 février 2018, la commission a invité l'administration à renforcer encore davantage les échanges avec les représentants de l'industrie pharmaceutique et les milieux de la recherche, et à considérer toutes les solutions possibles afin d'encourager les avancées dans ce domaine.

Dans sa lettre du 27 mars 2018, le chef du DFI a annoncé vouloir suivre cette recommandation. L'approche qui consiste à intégrer tous les acteurs concernés doit être poursuivie ces prochaines années et la collaboration entre tous les offices fédéraux compétents et les secteurs et milieux impliqués, renforcée.

Dans l'ensemble et au regard des informations reçues, la CdG-E estime qu'il n'est pas nécessaire d'intervenir du point de vue de la haute surveillance parlementaire. En raison de l'importance du projet, elle a toutefois décidé de continuer à suivre

³⁹ Office fédéral de la santé publique: «Stratégie nationale Antibiorésistance Suisse» du 18.11.2015.

l'avancement de sa mise en œuvre et de demander à nouveau des informations à ce sujet début 2019.

3.3.4 Pénurie de vaccins en Suisse

A la fin de l'année 2017, la CdG-N s'était penchée sur les problèmes liés à la pénurie de vaccins actuellement en cours en Suisse. Les représentants de l'OFSP et de l'institut suisse des produits thérapeutiques Swissmedic l'avaient informée de la situation en matière d'approvisionnement et des mesures prévues afin de faire face à la pénurie, notamment la mise en place d'un service de notification et la constitution de réserves obligatoires de vaccins. D'autres mesures potentielles avaient également été évoquées, telles que l'introduction d'un système de commande centralisée de vaccins placé sous responsabilité étatique, déjà en vigueur dans certains pays européens.

La CdG-N n'avait à l'époque pas identifié de manquements dans ce dossier du point de vue de la haute surveillance, mais avait considéré que la situation en matière d'approvisionnement de vaccins demeurait préoccupante. Elle avait par conséquent adressé une lettre à la CSSS-N, en l'invitant à étudier les différentes possibilités d'intervention politique dans ce domaine. Elle avait par ailleurs décidé qu'elle se pencherait sur ce dossier au second semestre 2018.

Après s'être renseignée auprès de l'OFSP, la CSSS-N a répondu fin février 2018 qu'elle partageait les préoccupations de la CdG-N et qu'elle continuerait à s'informer régulièrement de l'évolution de la situation, mais qu'elle n'identifiait pour le moment pas de nécessité d'agir sur le plan législatif.

En octobre 2018, la CdG-N a procédé, par l'intermédiaire de sa sous-commission compétente, à un nouveau point de situation avec les représentants de l'OFSP. Ceux-ci ont confirmé que les problèmes d'approvisionnement en vaccins continuaient de croître à l'échelle internationale, en raison de l'augmentation générale de la demande, des faibles possibilités de stockage, des coûts élevés et de la lenteur des processus de production, du manque de flexibilité entre les pays ainsi que d'une situation de quasi-monopole sur le marché international de la production de vaccins.

Au chapitre des mesures déjà introduites, les représentants de l'office ont indiqué que le bureau de notification mis en place par l'OFAE fonctionnait bien; celui-ci permet de garantir une information rapide et de mener à des adaptations des recommandations vaccinales afin de faire face aux pénuries de courte durée. Les réserves obligatoires de vaccins prévues par la loi sont quant à elles toujours en train d'être constituées; pour près de la moitié des préparations, la mise en place n'a toutefois pas encore pu débuter en raison des difficultés d'approvisionnement actuelles.

L'OFSP est d'avis que les mesures réalisées sont utiles mais insuffisantes. Face à la commission, diverses options complémentaires ont été évoquées. L'entrée en vigueur de la loi révisée sur les produits thérapeutiques⁴⁰, le 1^{er} janvier 2019, devrait

⁴⁰ Loi fédérale du 15.12.2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT; RS 812.21).

notamment permettre de faciliter l'importation de vaccins non-autorisés sur le marché suisse. Une telle importation restera néanmoins complexe, dans la mesure où certains aspects demeurent non résolus, tels que l'engagement de la responsabilité civile du médecin en cas de problèmes de qualité du produit, l'absence de remboursement ou une limite en matière de quantités autorisées. Les représentants de l'OFSP ont également évoqué la possibilité d'une acquisition ponctuelle de vaccins via la Pharmacie de l'armée, en cas d'urgence; cette option n'a toutefois pas encore été étudiée en détail.

L'OFSP a par ailleurs indiqué à la CdG-N qu'il était favorable à analyser de manière approfondie l'option d'un achat centralisé de vaccins par la Confédération. Toutefois, dans la mesure où cette solution impliquerait une intervention fédérale dans le domaine du libre marché, l'office estime qu'une décision politique préalable est nécessaire; il souhaite par conséquent attendre que le Parlement se prononce sur une motion déposée à ce sujet par la conseillère nationale Bea Heim en mars 2018⁴¹.

Diverses autres questions relatives à la dynamique du marché international des vaccins, à l'attractivité du marché suisse et aux procédures d'admission ont également été abordées par la commission avec les représentants de l'office.

La CdG-N demeure préoccupée par la situation actuelle en matière d'approvisionnement de vaccins, et regrette l'absence d'améliorations notables dans ce domaine depuis fin 2017. Elle est par ailleurs consciente de la portée globale de cette problématique, largement dépendante des dynamiques du marché, et de la marge de manœuvre limitée de l'OFSP. La commission continuera à suivre étroitement ce dossier; elle procédera au début de l'année à des échanges avec différents acteurs du domaine de la santé et se tiendra informée des suites données à la motion Heim 18.3058.

3.3.5 Surveillance de Swissmedic dans le domaine hospitalier

Au début de l'année 2018, Swissmedic, institut suisse des produits thérapeutiques, a été cité dans plusieurs dossiers relatifs au domaine hospitalier. Les médias ont notamment révélé que trois hôpitaux avaient été sanctionnés par l'institut en juillet 2017 pour violation de leur obligation d'annoncer des incidents liés à du matériel médical⁴². Par ailleurs, la presse a révélé que Swissmedic avait condamné les responsables de l'entreprise valaisanne Alkopharma, qui aurait fourni durant plusieurs années des médicaments falsifiés à des hôpitaux suisses et français, à des peines pécuniaires⁴³.

⁴¹ Mo. Heim «Protection de la population. Garantir un approvisionnement sûr de la Suisse en vaccins» du 5.3.2018 (18.3058), point 2.

⁴² Swissmedic condamne trois hôpitaux suisses. In: 24 Heures, 13.1.2018; Während der Operation brach die Kanüle ab. In: Tages-Anzeiger, 13.1.2018.

⁴³ Des anticancéreux falsifiés ont trompé tous les hôpitaux. In: Le Matin Dimanche, 14.1.2018. Walliser Firma fälschte Verfallsdaten von Kinder-Krebsmittel. In: SonntagsZeitung, 14.2.2018.

Au regard de ces événements, la CdG-E a décidé de s'informer sur la surveillance exercée par Swissmedic dans le domaine hospitalier. Courant février 2018, elle a adressé à l'institut une liste de questions écrites portant notamment sur l'adéquation des ressources et des bases légales dans ce domaine, sur les enseignements tirés des affaires citées précédemment et sur les éventuelles améliorations nécessaires en matière de surveillance sur les hôpitaux.

Dans sa réponse datée du 27 avril 2018, le directeur de Swissmedic a souligné que les tâches d'exécution de Swissmedic vis-à-vis des hôpitaux se limitaient «aux aspects relevant du retraitement et de la maintenance de dispositifs médicaux, ainsi qu'aux obligations de déclarer des incidents graves survenant avec des dispositifs médicaux et des produits sanguins». Il a indiqué que, eu égard à cette compétence extrêmement limitée en matière d'exécution, Swissmedic n'allouait que des ressources comparativement faibles à la surveillance dans le domaine hospitalier. Il a toutefois précisé qu'en raison des modifications prévues en matière de réglementation sur les dispositifs médicaux⁴⁴, la surveillance étatique serait considérablement renforcée à l'avenir, ce qui exigerait une «augmentation massive des ressources personnelles et financières de Swissmedic».

Le directeur de l'institut a indiqué à la commission que les bases légales existantes en matière de surveillance de Swissmedic dans le domaine hospitalier étaient à son avis globalement suffisantes. Il a néanmoins évoqué différentes adaptations législatives qui, de son point de vue, pourraient être examinées, portant sur un renforcement des sanctions pénales applicables aux infractions à l'obligation de déclarer, sur l'introduction de poursuites pénales à l'encontre de personnes morales et sur la possibilité pour Swissmedic d'infliger des interdictions administratives d'exercer une profession pendant une durée limitée.

Dans sa lettre, le directeur a également souligné que Swissmedic avait consenti «des efforts considérables ces dernières années pour sensibiliser les responsables dans les hôpitaux à leurs obligations», qu'il continuerait à engager des poursuites administratives et pénales en cas de violations de la législation et qu'il renforcerait l'impact en termes de prévention générale de ses activités relevant du droit pénal.

Au vu des informations reçues, la CdG-E n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance concernant les deux affaires mentionnées plus haut. Elle a toutefois estimé que les propositions d'adaptations législatives formulées par le directeur de Swissmedic méritaient d'être examinées par la commission thématique compétente et a par conséquent décidé de les transmettre à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E), en invitant cette dernière à prendre les mesures qu'elle jugerait nécessaires.

Un aspect supplémentaire a retenu l'attention de la commission: dans sa lettre, le directeur de Swissmedic déplorait le fait que les ressources allouées par les cantons

⁴⁴ Modification de la loi sur les produits thérapeutiques et de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce; modification en cours, la consultation à ce sujet a eu lieu du 2.3.2018 au 11.6.2018. Cf. OFSP: Révision du droit des dispositifs médicaux, www.bag.admin.ch, Médecine & recherche > Médicaments et dispositifs médicaux > Projets législatifs sur les produits thérapeutiques en cours > Révision du droit des dispositifs médicaux (consulté le 27.9.2018).

pour assumer leur responsabilité en matière de surveillance dans le domaine hospitalier étaient «de plus souvent extrêmement faibles, pour ne pas dire insuffisantes». Du point de vue de la CdG-E, cette situation est problématique, dans la mesure où elle pourrait constituer un obstacle à la bonne application de la législation fédérale. En conséquence, la commission a invité le chef du DFI, par lettre du 3 juillet 2018, à utiliser dès que possible les moyens et opportunités à sa disposition pour rappeler aux cantons leur responsabilité dans ce domaine.

Dans sa réponse du 14 août 2018, le chef du DFI a indiqué qu'il partageait l'avis de la CdG-E, selon lequel les responsables à tous les échelons doivent être sensibilisés afin de garantir la sécurité d'approvisionnement en dispositifs médicaux, et a annoncé que son département était prêt à utiliser les moyens à sa disposition pour rappeler aux cantons leur part de responsabilité en la matière. Il a précisé qu'un premier échange à cet effet pourrait avoir lieu lors de l'une des deux réunions de dialogue organisées chaque année par le DFI avec le comité directeur de la Conférence suisse des directrices et directeurs de la santé (CDS) dans le cadre du Dialogue «Politique nationale suisse de la santé», puis lors de la réunion de dialogue du DFI avec l'assemblée plénière de la CDS. Il a également signalé que l'OFSP et Swissmedic entretenaient des échanges avec les services cantonaux, notamment par le biais de conférences organisées en commun.

La CdG-E a pris connaissance de la réponse du chef du DFI fin août 2018. Elle a décidé qu'elle procéderait à un point de situation de ce dossier au cours de l'année 2019. Dans ce cadre, elle s'informera notamment de l'impact de la nouvelle réglementation sur les dispositifs médicaux en termes de ressources pour Swissmedic.

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

En mars 2014, la CdG-E a publié, sur la base d'une évaluation du CPA⁴⁵, un rapport portant sur l'admission et le réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (LS) de l'assurance obligatoire des soins⁴⁶. Depuis la clôture de son inspection, en février 2015, la commission s'est repenchée à de nombreuses reprises sur cette thématique⁴⁷, notamment suite à la publication d'un arrêt du Tribunal fédéral⁴⁸ qui avait contraint le Conseil fédéral à revoir en profondeur le système de réexamen périodique des médicaments. Après une révision de la législation correspondante, le réexamen triennal des médicaments avait finalement pu reprendre à partir de mars 2017.

À la fin du mois d'octobre 2017, la presse a toutefois fait état d'un retard d'un mois dans la mise en œuvre du réexamen annuel 2017 des médicaments réalisé par

⁴⁵ Évaluation de l'admission et du réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins, rapport du CPA du 13.6.2013 (FF **2014** 7549).

⁴⁶ Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (LS), rapport de la CdG-E du 25.3.2014 (FF **2014** 7531).

⁴⁷ Cf. à ce sujet Rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.3.1 (FF **2018** 1991 2017).

⁴⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 9C 417/2015 du 14.12.2015.

l'OFSP, dont l'achèvement était prévu pour le 1^{er} décembre. Dans ce contexte, la CdG-E a adressé une lettre à l'OFSP, afin d'éclaircir les faits évoqués.

Dans sa réponse de décembre 2017, l'OFSP a indiqué à la CdG-E que les retards pris dans le réexamen triennal des médicaments étaient dus avant tout au fait que ce dernier n'avait pu débuter que le 1^{er} mars 2017, après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions d'ordonnance. Le directeur de l'office a également souligné que les nouvelles dispositions légales exigeaient désormais un examen complet des conditions d'admission, ce qui avait nettement augmenté la charge de travail de l'unité concernée. Il a annoncé que le prix d'une grande majorité des médicaments serait adapté au 1^{er} janvier et au 1^{er} février 2018, et que la procédure pour les autres médicaments devrait s'achever le 1^{er} mars 2018. Selon l'OFSP, les conséquences financières de ce report, en termes d'économies non réalisées, pouvaient être estimées à 5 millions de francs environ par mois de retard.

L'OFSP a par ailleurs informé la CdG-E qu'il avait d'ores et déjà lancé les préparatifs du réexamen triennal suivant – celui de l'année 2018 – afin que ce dernier soit terminé dans les temps. Il a précisé que le Conseil fédéral lui avait octroyé des ressources supplémentaires à cet effet et que l'office examinait si d'autres ressources humaines seraient nécessaires pour que les réexamens menés en 2018 et 2019 et les autres tâches telles que l'inscription de nouveaux médicaments dans la LS ne subissent aucun retard.

Le 22 mars 2018, l'OFSP a annoncé que le réexamen pour l'année 2017 avait finalement abouti à des économies de 190 millions de francs au total, soit bien davantage que le montant initialement prévu (60 millions de francs par an). L'office a précisé avoir baissé le prix de plus de 400 médicaments d'environ 18 % en moyenne⁴⁹.

La CdG-E a indiqué au chef du DFI qu'elle se réjouissait des économies ayant pu être atteintes dans le cadre du réexamen 2017 et qu'elle avait pris note des arguments avancés par l'OFSP pour expliquer les retards pris dans la réalisation de celui-ci. La commission a par ailleurs relevé avec satisfaction que l'OFSP s'engageait à redoubler d'efforts pour que l'examen 2018 ait lieu conformément au calendrier prévu. Elle a salué la décision du Conseil fédéral d'octroyer à l'office des ressources supplémentaires dans ce but. La CdG-E a souligné que, de son point de vue, il était impératif que le calendrier prévu pour le réexamen triennal des conditions d'admission des médicaments soit respecté, au vu des conséquences financières considérables causées par d'éventuels retards.

En mai 2018⁵⁰, le chef du DFI a souligné une nouvelle fois que le fait d'évaluer un tiers des médicaments inscrits sur la LS, soit plus de 600 par année, représentait une charge considérable. Il a précisé qu'au vu des analyses poussées nécessaires dans le cadre des comparaisons thérapeutiques et des contraintes liées au respect de la procédure administrative, les délais ne pourraient peut-être pas non plus être respectés à l'avenir dans certains cas. Le chef du DFI a néanmoins annoncé que l'OFSP utilisait tous les moyens à sa disposition pour clore le réexamen de l'année 2018 au 1^{er} dé-

⁴⁹ Économies de 190 millions de francs au niveau des médicaments, communiqué de presse de l'OFSP du 22.3.2018.

⁵⁰ Dans le cadre du traitement du rapport de gestion 2017 du Conseil fédéral par les CdG.

cembre, comme prévu, et que l'office déploierait davantage de ressources en personnel pour les tâches de réexamen jusqu'à la fin 2019.

Début juillet 2018, la CdG-E a pris connaissance d'une lettre circulaire adressée fin juin par l'OFSP à toutes les entreprises pharmaceutiques, dans laquelle l'office indiquait qu'un ordre de priorité serait introduit afin de permettre la mise en œuvre du réexamen triennal 2018 dans les délais prévus⁵¹. Cette décision impliquait notamment la suppression d'une séance de la Commission fédérale des médicaments (CFM), chargée d'examiner les demandes d'admissions de nouvelles préparations dans la LS. La commission a également pris connaissance des réactions critiques de certains représentants de l'industrie pharmaceutique et d'autorités cantonales suite à cette décision de priorisation. Elle a décidé d'inviter l'office à prendre position à ce sujet.

En août 2018, le directeur de l'OFSP a fait parvenir à la CdG-E une réponse détaillée à ce propos. Il y a indiqué que la décision de priorisation de juin 2018 avait été prise par l'office à contrecoeur, en raison de nouveaux retards constatés dans le réexamen 2018, qui s'expliquaient notamment par les nombreux recours et le nombre de demandes complexes en suspens. Il a souligné que cette décision avait été arrêtée «après une pesée minutieuse des intérêts et des conséquences» et a détaillé plusieurs autres mesures prises en parallèle par l'office, dont le renforcement ponctuel des ressources de la section concernée et la mise en place d'un ordre de priorité pour le réexamen des demandes en cours.

L'OFSP a souligné que, dans le domaine des médicaments, le réexamen des conditions d'admission constituait pour le Conseil fédéral un objectif aussi important que les demandes de nouvelles admissions dans la LS. Selon le directeur de l'office, l'annulation d'une des six séances de la CFM «était nécessaire pour réussir à concrétiser les deux objectifs [...] dans la même mesure».

Dans sa lettre, le directeur de l'OFSP a également mis en évidence les défis auxquels son office était confronté dans le cadre de l'admission de nouveaux médicaments dans la LS, et en particulier la difficulté de plus en plus grande de faire face aux demandes des entreprises pharmaceutiques. Il a souligné que l'office était «disposé à appliquer des solutions pragmatiques» dans ce domaine.

Selon l'OFSP, de nombreux facteurs détermineront si des mesures de priorisation seront à nouveau nécessaires à l'avenir, notamment le nombre de recours et de demandes déposés par les entreprises pharmaceutiques, le nombre et la complexité des demandes, les prix exigés pour les médicaments ainsi que la collaboration des entreprises dans le cadre du réexamen. L'OFSP a par ailleurs annoncé que les discussions avec l'industrie pharmaceutique seraient intensifiées et que sa section Médicaments serait réorganisée dès le 1^{er} janvier 2019.

A la fin septembre 2018, la CdG-E a indiqué à l'OFSP qu'elle avait pris note des arguments présentés par l'office, des défis auxquels celui-ci était confronté dans ce

⁵¹ Réexamen triennal des conditions d'admission en 2018: fixation de priorités pour une mise en œuvre dans les délais, lettre de l'OFSP à toutes les entreprises pharmaceutiques du 22.6.2018. Cf. OFSP: Informations sur la liste des spécialités (LS), www.bag.admin.ch/Assurances/Assurance-maladie/Prestations-et-tarifs/Médicaments (consulté le 15.10.2018).

dossier et des mesures prévues afin de réduire la nécessité d'une priorisation à l'avenir. Elle a souligné encore une fois que la question de l'admission et du réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités constituait de son point de vue un dossier de la plus haute importance en matière de santé publique.

La CdG-E se penchera à nouveau sur ce dossier au premier semestre 2019, dans le cadre du contrôle de suivi de son inspection de 2014. A cette occasion, elle examinera la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées à l'époque et procèdera à un bilan du réexamen triennal 2018. Elle abordera en outre différentes questions ouvertes, notamment celle de l'équilibre entre le réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités et l'admission de nouveaux médicaments innovants pouvant être profitables aux patientes et patients, mais également la question de l'introduction d'un système de prix de référence pour les génériques ou encore celle de la durée des procédures d'admission des médicaments dans la LS.

3.3.7 Centres d'observation médicale de l'assurance-invalidité

Entre 2012 et 2016, la CdG-N s'est déjà penchée sur la thématique des centres chargés des expertises médicales pour le compte de l'assurance-invalidité (centres d'observation médicale de l'assurance-invalidité, COMAI)⁵². Dans le cadre de son activité de surveillance, la commission s'est en particulier intéressée à l'attribution aléatoire de mandats d'expertise médicaux au moyen de la plateforme informatique «SuisseMED@P», à la réalisation des comptes rendus annuels dans ce domaine, au contrôle de la qualité des expertises médicales ainsi qu'à l'élaboration de directives médicales dans les domaines de spécialité concernés. En août 2016, le chef du DFI a indiqué à la commission que l'OFAS avait l'intention d'introduire un mandat uniforme pour tous les types d'expertise médicale dans l'AI, suite à quoi la CdG-N a décidé, en septembre 2016, de mettre un terme à ses travaux dans ce dossier.

Au cours de l'année sous revue, la commission s'est vu présenter un bilan intermédiaire au sujet des COMAI. Elle s'est alors penchée sur les rôles, les compétences et les responsabilités des acteurs concernés ainsi que sur la mise en œuvre des différentes mesures de l'OFAS dans le domaine de l'expertise dans l'AI. L'OFAS lui a présenté une vue d'ensemble des expertises médicales réalisées ces dernières années via la plateforme SuisseMED@P ainsi que des coûts engendrés.

L'OFAS a indiqué que la plateforme fonctionnait bien: en 2017, 5795 expertises pluridisciplinaires ont été mandatées via SuisseMED@P, pour une valeur totale de 60 millions de francs environ. En ce qui concerne l'offre et la demande, les représentants de l'OFAS ont expliqué que, jusqu'à présent, tous les mandats avaient été attribués en Suisse alémanique et au Tessin, la Suisse romande accusant un certain retard en raison du nombre limité de centres d'expertise autorisés dans cette partie du pays.

⁵² Pour plus de détails concernant la chronologie des démarches de la sous-commission DFI/DETEC, cf. «Contrôle des centres d'observation médicale de l'assurance-invalidité», rapport annuel 2016 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, ch. 3.2.2 (FF 2017 3525; 3545).

La commission s'est par ailleurs informée plus avant au sujet des mesures de l'OFAS dans le domaine des expertises dans l'AI ainsi que de leur mise en œuvre. Elle a pris connaissance de la nouvelle gestion des expertises dans les offices AI et de la nouvelle structure uniforme des expertises introduite dans tous les centres d'expertise depuis le 1^{er} janvier 2018. Les mandats d'expertise et questions uniformes sur lesquels se fonde cette structure ont été élaborés en 2017 par un groupe de travail, qui a notamment tenu compte des lignes directrices des sociétés de psychiatrie, de rhumatologie et d'orthopédie. La commission a pris acte du fait que les nouvelles structures ont pour le moment fait leurs preuves et a salué le fait que l'OFAS allait continuer de suivre étroitement les développements dans ce domaine. A l'automne 2018, l'office a institué un groupe de travail commun à cet effet. Celui-ci développe des instruments qui peuvent aider les offices AI à évaluer la fiabilité et la qualité des expertises médicales.

Enfin, la commission a également pris connaissance des principales conclusions d'un rapport de recherche sur la formation médicale initiale et continue des experts médicaux réalisé sur mandat de l'OFAS. L'objectif du projet était d'établir un état des lieux des exigences en matière de qualité auxquelles doivent répondre les experts médicaux en Suisse et des qualifications de ces derniers, en faisant notamment une comparaison avec d'autres pays⁵³.

Les renseignements fournis par l'OFAS ont montré que des mesures visant à améliorer la qualité des expertises avaient été récemment mises en œuvre et que l'uniformisation du mandat et de la structure des expertises était en voie de réalisation. L'audition a cependant aussi mis en évidence la complexité de cette thématique, qui se caractérise notamment par la grande diversité des nombreux acteurs impliqués. Par conséquent, les deux CdG ont décidé, lors de leur séance commune de janvier 2019, de faire figurer la thématique «contrôle de la qualité des expertises médicales dans l'AI» comme sujet de réserve dans le programme des évaluations menées en 2019 par le CPA.

3.4 Relations internationales et commerce extérieur

3.4.1 Communication et coordination interdépartementales concernant les affaires européennes / Nouvelle répartition des compétences dans le domaine de la politique européenne

La CdG-N a effectué une inspection – qui a duré plusieurs années – sur le thème de la «collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure».⁵⁴ Dans le cadre de son contrôle de suivi, la commission a indiqué qu'elle cesserait de suivre cette thématique, bien qu'elle ait constaté que la mise en œuvre des recommandations par le Conseil fédéral tirait en longueur et que la collaboration inter-

⁵³ *Ärztliche Aus-, Weiter- und Fortbildung der medizinischen Gutachterinnen und Gutachter*, rapport de recherche n° 5/18, rapport de l'OFAS du 21.12.2017 établi dans le cadre du troisième programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap, p. VII.

⁵⁴ Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure, rapport de la CdG-N du 28.2.2014 (FF 2014 5289).

départementale comportait encore des lacunes. Malgré cela, la CdG-N a décidé de clore l'inspection, se réservant cependant le droit de revenir sur la question plus tard et sous une forme différente.

Début 2018, plusieurs conseillers fédéraux ont exprimé des avis très divergents concernant la question européenne, à la suite de quoi la CdG-N a décidé de se pencher sur ce sujet. En automne, elle a procédé à l'audition des secrétaires d'Etat Pascale Baeriswyl et Roberto Balzaretti. Ce sujet était alors d'autant plus d'actualité que le Conseil fédéral avait affirmé, fin septembre 2018, de poursuivre les négociations menées avec l'UE au sujet d'un accord-cadre, pour lesquelles l'UE avait fixé le 15 octobre comme date butoir. Lors de ces auditions, l'accent a été mis sur les travaux relatifs au dossier européen, sur la collaboration avec d'autres services de l'administration et sur les progrès à effectuer en vue d'assurer une communication plus cohérente.

La CdG-E s'est également intéressée à la nouvelle répartition des compétences dans le domaine de la politique européenne. Pour des questions d'organisation, les deux secrétaires d'Etat ont été entendus sur ce sujet à une autre date.

Tant la CdG-N que la CdG-E sont satisfaites des explications qu'elles ont reçues et ne voient, pour l'heure, aucune raison de prendre des mesures.

3.4.2 Exportation de matériel de guerre

Chaque année, les CdG prennent connaissance du rapport du Conseil fédéral aux Commissions de gestion sur les détails des exportations de matériel de guerre (art. 32 de la Loi fédérale sur le matériel de guerre⁵⁵). Dans ce cadre-ci, elles auditionnent le chef du DEFR et des représentants du SECO, du SRC et du DFAE, chargés des exportations de matériel de guerre.

Les commissions se sont penchées sur le système d'autorisation électronique Elic. Cette plateforme, introduite en 2014, sert pour l'autorisation d'exportations de biens à double usage et de matériel de guerre. En octobre 2016, le CDF a informé les CdG des résultats d'une enquête interne du SECO, indiquant des lacunes dans le logiciel Elic. La CdG-E a traité ce sujet plusieurs fois en 2017 et 2018 et a obtenu différentes informations de la part de l'administration et du Conseil fédéral. Elle a appris que la révision interne du SECO avait émis des recommandations en 2016, qui ont été mises en œuvre depuis lors. Quant au rapport d'audit du CDF, il montre que l'application repose sur une bonne base technologique et que les mêmes technologies seraient utilisées aujourd'hui pour élaborer un système analogue. Les composants critiqués ont été remplacés, et les problèmes de performance et de stabilité de l'application ont pu être résolus. De plus, d'autres mesures visant à améliorer Elic ont été prévues durant l'année 2018. Selon le département concerné, le risque d'autoriser à tort des exportations de matériel de guerre ne s'est présenté à aucun moment. Du point de vue de la CdG-E, le SECO a réagi de manière adéquate aux problèmes concernant Elic et a mené diverses investigations. Là où des possibilités d'améliora-

⁵⁵ Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51).

tion ont été identifiées, des mesures idoines ont été prises. La CdG-E a donc conclu son enquête sans identifier un besoin d'agir.

Les CdG ont également souhaité être informées de manière plus détaillée sur les exportations et livraisons de matériel de guerre effectuées par les filiales de RUAG actives à l'étranger. Elles seront dorénavant mieux informées par le Conseil fédéral, lors de la séance annuelle commune de leurs sous-commissions DFF/DEFR relative aux exportations de matériel de guerre, sur l'atteinte de l'objectif stratégique 1.7 de RUAG. Cet objectif vise le respect des principes de la politique extérieure suisse par l'entreprise, notamment en ce qui concerne les exportations de matériel de guerre et les biens à double usage, indépendamment des sites d'implantation de ses unités.

Le cas d'exportation d'isopropanol vers la Syrie en 2014 a également fait l'objet de discussions. Courant avril 2018, il a été révélé dans les médias qu'une entreprise suisse avait exporté cinq tonnes d'isopropanol – une substance pouvant être utilisée pour la création d'armes chimiques – vers la Syrie. Cette exportation avait fait l'objet d'un préavis de la part du SECO. La CdG-N a étudié cette problématique dans le cadre plus large des régimes d'exportation de substances chimiques. Elle a été informée à ce sujet par le chef du DEFR, ainsi que par des représentants du SECO et du Laboratoire Spiez. Elle constate d'une part que la livraison d'isopropanol en 2014 a été réalisée de manière conforme à la législation, et d'autre part, qu'une telle exportation vers la Syrie ne serait aujourd'hui plus possible. En effet, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie⁵⁶ le 1^{er} juin 2018 et a inscrit l'isopropanol et d'autres produits chimiques dans l'annexe de celle-ci, soumettant l'exportation de ces substances vers la Syrie à un régime d'autorisation formelle par le SECO. La CdG-N a ainsi décidé de clore ses travaux en la matière.

La CdG-E a étudié en outre le soupçon selon lequel des fusils d'assaut de type 552 fabriqués en Suisse auraient été utilisés dans le conflit au Yémen par des soldats saoudiens. D'après les médias, ces armes proviendraient d'une livraison de 2006 vers l'Arabie Saoudite. La commission a demandé des informations à ce sujet au Chef du DEFR et constate qu'il n'existe pas de preuves évidentes et solides de l'usage de ces armes dans les hostilités. Elle relève cependant qu'un tel usage, en particulier dans la région frontalière avec le Yémen, ne peut être exclu par le DEFR. Une telle livraison ne serait plus possible aujourd'hui, car le Conseil fédéral et les instances compétentes n'accordent en principe plus d'autorisation d'exportation de matériel de guerre vers l'Arabie Saoudite depuis 2009. En 2016, le Conseil fédéral a une nouvelle fois durci sa pratique en matière d'autorisation et depuis lors, seule l'exportation de pièces de rechange et de munitions destinées à des systèmes de défense antiaérienne est autorisée vers l'Arabie Saoudite. Le SECO a de plus été chargé de ne pas traiter jusqu'à nouvel ordre les demandes en suspens. Au vu des mesures prises par le Conseil fédéral et du gel des exportations de matériel de guerre vers l'Arabie Saoudite, la CdG-E a décidé de clore son enquête en la matière. Elle suivra cependant l'évolution de ce sujet dans le cadre de ses activités régulières.

⁵⁶ Ordonnance du 8 juin 2012 instituant des mesures à l'encontre de la Syrie (RS 946.231.172.7).

3.5 Etat et administration

3.5.1 **Projet INSIEME de l'Administration fédérale des contributions. Contrôle de suivi**

Après douze années de développement, le projet informatique INSIEME de l'AFC a connu un coup d'arrêt au mois de septembre 2012. Les CdG et les CdF ont alors décidé d'instituer un groupe de travail mixte chargé d'investiguer sur les événements entourant ce projet. Le 21 novembre 2014, les commissions ont remis leur rapport d'enquête⁵⁷, dans lequel elles formulaient 22 recommandations et adressaient une motion et deux postulats au Conseil fédéral et au CDF. Ce rapport a été transmis au Conseil fédéral pour avis. Ayant pris connaissance de la position du Conseil fédéral et du CDF sur le rapport, les commissions ont passé en revue leurs recommandations afin de juger lesquelles avaient reçu une réponse pertinente ou avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante.

En ce qui concerne les recommandations encore en suspens, mandat a été donné aux différentes commissions de surveillance de contrôler ultérieurement leur mise en œuvre ou d'assurer un contrôle de suivi. Ainsi, la CdG-E a été chargée du contrôle de suivi des recommandations 6 (fonctions de surveillance dévolues aux secrétariats généraux), 21 (avis et assistance du CDF) et 22 (mention des avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices).

La recommandation 6 des commissions de surveillance invitait le Conseil fédéral à faire en sorte que les départements élaborent et appliquent un concept commun de surveillance basé sur des outils standard. Il s'agissait notamment de fixer des critères sur lesquels les départements pourraient se fonder pour décider si une représentation des secrétariats généraux au sein des comités de projet ou des comités de programme s'imposait ou non. En outre, le rôle des représentants des secrétariats généraux au sein des comités de projet ou des comités de programme devait être clarifié. Le Conseil fédéral a rejeté l'idée d'une stratégie commune de surveillance fondée sur des outils standard, préférant laisser aux départements une marge de manœuvre pour procéder à une évaluation au cas par cas. Il a cependant indiqué à la CdG-E quels efforts avaient été faits pour améliorer la surveillance au niveau des départements. En conséquence, la CdG-E a décidé de clore le contrôle de suivi sur ce sujet et de traiter désormais ce dernier dans le cadre des activités usuelles de haute surveillance des CdG.

En formulant les recommandations 21 et 22, les commissions de surveillance avaient pour objectif de faire en sorte que le CDF rende toujours un avis au sujet des recommandations pendantes importantes, dans le cadre de la consultation des offices, avis qu'il devait communiquer aux CdF et à la DélFin. Elles invitaient par ailleurs le Conseil fédéral à veiller à ce que tous les avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices figurent systématiquement dans les propositions que les départements lui adressent. Il a été convenu que le CDF sera consulté dans le cadre de la consultation des offices si une affaire est liée à des recommandations de sa part du niveau d'importance le plus élevé (dites de priorité A) qui n'ont pas encore été

⁵⁷ «Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC)», rapport des CdF et des CdG des Chambres fédérales du 21.11.2014 (FF **2015** 5823).

prises en œuvre. On attirera expressément l'attention du CDF sur le fait qu'une ou plusieurs recommandations de ce type sont liées à l'affaire en question. Toute prise de position du CDF dans le cadre de la consultation des offices doit être incluse dans la proposition au Conseil fédéral. Satisfaite par cette décision, la CdG-E veut toutefois procéder à un contrôle de suivi afin de s'assurer qu'elle sera bien appliquée.

3.5.2 Demande de regroupement familial déposée par M. A., originaire de Syrie – requête en matière de surveillance

Les CdG ont reçu une requête en matière de surveillance dénonçant le fait que la demande de regroupement familial déposée par M. A., originaire de Syrie, ait été approuvée. Arrivé en Suisse en octobre 2011, M. A. a vu sa demande d'asile rejetée en août 2016 et s'est trouvé sous le coup d'une ordonnance de renvoi, qui a finalement été suspendue après que M. A. a bénéficié d'une décision d'admission provisoire. M. A. a alors déposé une demande de regroupement familial pour sa femme et ses huit enfants, demande à laquelle le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a favorablement donné suite.

L'auteur de la requête a notamment fait valoir que M. A. n'était pas intégré dans le monde du travail, qu'il dépendait entièrement de l'aide sociale et qu'il ne disposait pas d'un logement permettant d'accueillir une grande famille dans des conditions appropriées. Il a en outre relevé que M. A. était endetté et qu'il avait été condamné à un an de prison pour menaces, extorsion et chantage. Selon lui, tous ces éléments plaidaient contre l'approbation de la demande de regroupement familial.

La sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a alors décidé d'adresser quelques questions à la cheffe du DFJP, dont les réponses n'ont pas permis de clarifier totalement les points en suspens. Deux représentants du SEM ont alors été entendus: ils ont indiqué que la décision prise le 6 mars 2015 par le Conseil fédéral concernant l'accueil de quelque 3000 personnes à protéger venant de Syrie prévoyait la possibilité d'octroyer des visas humanitaires aux membres de la famille nucléaire d'une personne se trouvant déjà en Suisse. Dans ce cas précis, les autorités n'avaient pas pris en considération d'autres conditions, notamment de celles régissant le regroupement familial ordinaire, car l'entrée sur le territoire suisse de la famille concernée était liée à un visa humanitaire et répondait à des dispositions relatives au droit des étrangers. En outre, les personnes concernées avaient été accueillies en Suisse en raison d'une crise humanitaire.

A la suite de ces auditions et sur la base des explications fournies, la sous-commission a conclu que le Conseil fédéral et le SEM n'avaient pas agi de façon contraire à la loi et a donc décidé de mettre fin aux travaux relatifs à cette requête. Si la décision d'approuver le regroupement familial était bien conforme au droit, la CdG-N a cependant écrit au Conseil fédéral pour lui indiquer que l'analyse de la demande n'était en l'espèce pas satisfaisante et pour l'inviter à procéder différemment s'il devait à l'avenir traiter un cas similaire.

3.5.3 Pratique de la Confédération en matière de procédure de consultation et d'audition. Contrôle de suivi

La commission a clos le contrôle de suivi relatif à l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédure de consultation et d'audition en 2014 déjà. Toutefois, une question dont le traitement avait alors été reporté devait à nouveau être abordée en 2016 et 2018. Conformément à la recommandation 2 figurant dans le rapport de la CdG-N daté de 2011⁵⁸, les explications concernant les ordonnances importantes mises en consultation doivent être présentées de manière transparente. Une plateforme devait être créée pour permettre la publication de ces explications.

La création de cette plateforme a dû être repoussée à plusieurs reprises en raison du retard pris par le processus de modernisation du Centre des publications officielles. Pour cette raison, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a décidé de demander au chancelier de la Confédération où en était la réalisation de la plateforme et, par-tant, la mise en œuvre de la recommandation 2.

La sous-commission comptait profiter de l'occasion pour se renseigner également sur le respect de l'obligation légale de motiver les décisions de réduire le délai de consultation.

Par lettre du 23 avril 2018, la Chancellerie fédérale a informé la sous-commission que l'ordonnance sur les publications officielles prévoyait désormais l'obligation de publier les explications concernant les ordonnances importantes, mais que cela nécessitait la mise en place préalable des conditions techniques ad hoc, et notamment la modernisation du CPO. Selon les indications de la ChF, l'exploitation du nouveau système débutera au premier trimestre 2019. L'ordonnance devrait entrer en vigueur au deuxième semestre 2019. Sur la base de ces explications, la sous-commission a décidé qu'elle soumettrait une nouvelle fois la question à la Chancellerie fédérale à ce moment-là.

S'agissant du raccourcissement des délais de réponse lors des procédures de consultation et du respect de l'obligation de motiver une telle décision, le chancelier de la Confédération a fait parvenir à la sous-commission un aperçu de toutes les consultations menées depuis 2017 pour lesquelles un délai raccourci avait été fixé. Il est apparu que, dans la majorité des cas, l'obligation de motiver la réduction du délai était respectée et qu'un manquement à cette obligation n'était que rarement constaté. La sous-commission s'est montrée satisfaite, mais s'est tout de même réservé le droit de procéder ultérieurement à une nouvelle analyse de la situation.

3.5.4 Renforcement du rôle des offices assumant des tâches interdépartementales

Le renforcement du rôle des offices assumant des tâches interdépartementales est une question qui occupe les commissions de haute surveillance depuis quelque temps

⁵⁸ Rapport de la CdG-N du 7.9.2011 concernant l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière d'audition et de consultation (FF 2012 2139).

déjà. Les CdG l'ont abordée ponctuellement, mais sous des angles différant au gré des dossiers (loi fédérale sur le personnel, INSIEME, etc.), et ont procédé à diverses investigations. Le CDF et la DélFin estimant que le rôle des offices assumant des tâches interdépartementales devait être renforcé, les CdG ont décidé d'examiner leur point de vue. En mai 2017, lors des séances consacrées à l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral 2016, elles ont interrogé les chefs de département pour connaître leur avis sur la question. Il est alors apparu que ces derniers privilégient une approche départementale allant à l'encontre d'un renforcement des offices assumant des tâches interdépartementales: ils considèrent en effet que la collaboration avec ces offices fonctionne globalement bien et rejettent unanimement la création d'un département distinct regroupant les fonctions transversales. En revanche, ils ont souligné qu'une approche interdépartementale devrait certainement être adoptée pour certains dossiers (tels que les projets informatiques).

A la suite de ces auditions, les CdG ont procédé à une évaluation et se sont également prononcées contre un renforcement général du rôle des offices assumant des tâches interdépartementales. Les commissions de surveillance sont d'avis que la proposition de révision du CDF, qui souhaitait doter les offices assumant des tâches interdépartementales d'une compétence globale concernant l'édiction de directives et leur application, va trop loin. Les CdG rappellent en effet que la surveillance et l'application des directives émises par un office assumant des tâches interdépartementales sont du ressort de l'office ou du département concerné. Déléguer de manière générale la surveillance de la mise en œuvre et du respect des directives serait contraire au principe constitutionnel de la division en départements. En outre, les CdG relèvent que plusieurs offices assumant des tâches interdépartementales font partie du DFF: renforcer leur rôle entraînerait un déséquilibre des forces entre les départements.

Toutefois, les CdG n'excluent pas qu'il soit nécessaire de procéder à des améliorations ponctuelles. Elles s'y intéressent dans le cadre de la haute surveillance ordinaire et en informeront, le cas échéant, les institutions compétentes.

3.5.5 Changement de système dans la perception de la redevance radio/TV

Le 26 septembre 2014, l'Assemblée fédérale a adopté une révision partielle de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)⁵⁹. Celle-ci prévoyait notamment l'introduction d'une nouvelle redevance radio/TV pour tous les ménages et toutes les entreprises⁶⁰. Un référendum a été organisé contre la nouvelle LRTV et a été rejeté par le peuple le 14 juin 2015, de sorte que la loi est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016, accompagnée de l'ordonnance correspondante⁶¹.

⁵⁹ Loi fédérale du 24.3.2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS **784.40**).

⁶⁰ Révision introduite suite notamment à la motion CTT-N «Nouveau système de perception de la redevance radio et télévision» du 23.2.2010 (10.3014). Cf. message du Conseil fédéral du 29.5.2013 relatif à la modification de la LRTV (FF **2013** 4425).

⁶¹ Ordonnance du 9.3.2007 sur la radio et la télévision (ORTV; RS **784.401**).

Le message sur la loi révisée stipulait que l'entreprise chargée de la perception de la nouvelle redevance serait désignée dans le cadre d'une procédure selon le droit des marchés publics⁶². En tant qu'autorité compétente⁶³, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a été chargé par le DETEC de mener cette mise au concours. Le 10 mars 2017, au terme de la procédure de sélection, l'OFCOM a rendu publique sa décision d'attribuer le mandat de perception de la redevance auprès des ménages privés pour la période 2019–2025 à l'entreprise zurichoise Serafe SA⁶⁴. Cette annonce a connu un large écho, en raison notamment du fait que la candidature de l'entreprise Billag SA⁶⁵, chargée de la perception de la redevance depuis 1998, n'avait pas été retenue.

Au vu de la portée politique de cette décision, la CdG-N et la CdG-E ont décidé, courant mars 2017, de se pencher ensemble sur la procédure d'adjudication menée par l'OFCOM. Elles ont chargé leurs sous-commissions DFI/DETEC de procéder aux investigations à ce sujet et de leur rendre compte de leurs conclusions. Se fondant sur les travaux de leurs sous-commissions, les CdG ont publié un rapport succinct commun⁶⁶ au début du mois de juillet 2017.

Les commissions n'ont décelé aucun indice faisant état de manquements graves dans le cadre de l'adjudication examinée. La procédure d'appel d'offres et l'évaluation des candidatures ont été menées de manière sérieuse et dans le respect des bases légales. Les commissions ont également été satisfaites des explications apportées par l'office concernant l'analyse financière des dossiers soumis, la politique d'information et les perspectives futures. Selon elles, il aurait été judicieux que le DETEC assume davantage la responsabilité de communication suivant la décision d'adjudication. Du point de vue de la haute surveillance parlementaire, elles ont toutefois estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir et ont donc mis un terme à leur enquête.

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E s'est de nouveau tenue informée de la situation concernant ce changement de système. Pour ce faire, elle a entendu des représentants de l'OFCOM, qui ont présenté les différentes étapes de la mise en œuvre du nouveau système ainsi que les défis que celle-ci représente pour l'entreprise nouvellement chargée de la perception. La commission a notamment abordé des questions relatives aux aspects suivants: la transmission des données relatives aux ménages dont disposent les cantons à l'entreprise Serafe SA, les concepts développés par cette entreprise, les systèmes informatiques utilisés pour l'établissement des factures, l'impression et l'envoi de ces factures, la mise en place d'un centre d'appel, le recrutement de collaborateurs de l'entreprise ainsi que la communication avec le public. La CdG-E a également souhaité être informée des ressources engagées par l'OFCOM afin de surveiller l'entreprise mandatée, ainsi que des contrôles prévus ou déjà effectués par l'office. Elle a pris acte du concept de surveillance de l'OFCOM, qui couvre quatre domaines: la mise en œuvre de la *Corporate Gover-*

⁶² Cf. Art. 69d, al. 1, LRTV.

⁶³ Cf. art. 62 ORTV et art. 11 de l'ordonnance du 6.12.1999 sur l'organisation du DETEC (Org DETEC; RS 172.217.1).

⁶⁴ Filiale de Secon SA.

⁶⁵ Filiale de Swisscom SA.

⁶⁶ Mandat de perception de la redevance radio/TV pour les années 2019–2025, rapport succinct des CdG du 4.7.2017 (FF 2017 5871).

nance, les concepts et travaux de mise en place au sein de l'entreprise, les contrôles et l'acceptation du système informatique et l'analyse continue des risques.

La CdG-E a constaté en 2018 que la collaboration entre les cantons et l'entreprise Serafe SA était sur de bons rails et que les travaux préparatoires menés par cette entreprise progressaient, dans tous les domaines, selon la planification prévue. Les représentants de l'OFCOM ont indiqué que le changement de système pourrait donc bien avoir lieu le 1^{er} janvier 2019. La commission s'est montrée satisfaite de l'état d'avancement des travaux préparatoires et des travaux de mise en œuvre. Elle entend continuer à s'informer de l'évolution de ce dossier en 2019. Dans ce cadre, elle abordera notamment la question des problèmes d'adressage constatés lors du premier envoi de facturation, en janvier 2019, ainsi que les répercussions de ces derniers en termes de finances et de personnel.

3.5.6 Projets informatiques clés

Les CdG, comme la DélFin, sont informées semestriellement sur l'état actuel des projets informatiques clés de la Confédération par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Dans ce cadre, elles ont abordé en 2018 différents aspects liés aux projets informatiques clés actuels de la Confédération, notamment le plan directeur 2018 relatif à la stratégie informatique de la Confédération 2016–2019 et la Stratégie d'approvisionnement informatique de la Confédération 2018–2023.

La CdG-N a notamment étudié les collaborations au sein de l'administration fédérale entre l'UPIC d'une part et les différents départements (et la Chancellerie fédérale) d'autre part. Ces derniers sont responsables de l'identification des besoins et de la mise en œuvre concrète des projets, tandis que l'UPIC est chargée de la mise en œuvre de la stratégie globale.

Différents problèmes quant à la sécurité des systèmes informatiques avaient été mis en évidence par un rapport du CDF du 11 avril 2016. La CdG-N a pu s'assurer du fait que depuis, des mesures ont été prises afin de remédier aux manquements identifiés et que la situation s'est améliorée. Désormais, il est notamment prévu que les évaluations de sécurité des applications soient complètes et actualisées constamment, et que les directions d'offices étudient deux fois par an l'état de sécurité des applications. Sur cette base, la CdG-N a conclu qu'il n'était actuellement pas nécessaire de prendre des mesures relevant de la haute surveillance. En outre, la commission va suivre l'évolution des mesures prises suite à l'adoption de la motion 17.3508 («Création d'un centre de compétence fédéral pour la cybersécurité»)⁶⁷.

La CdG-E a été informée par l'Administration fédérale des douanes (AFD) des développements du projet informatique clé DaziT (programme global de modernisation et de transformation visant la numérisation des formalités douanières), devant simplifier et permettre la numérisation des formalités douanières à l'horizon 2026. Dans ce cadre, elle s'est concentrée sur les problèmes survenus avec les applications e-dec et NCTS durant l'été 2018. Celles-ci servent respectivement pour la déclara-

⁶⁷ Mo. Eder «Création d'un centre de compétence fédéral pour la cybersécurité» du 15.6.2017 (17.3508).

tion en douane d'importation et les marchandises en transit dans le trafic routier. Selon l'AFD, les problèmes sont survenus pour trois raisons: ces solutions informatiques sont obsolètes sur le plan de l'évolution technique, les développements logiciels n'ont pas été suffisants et un monitoring standardisé de l'état des systèmes informatiques en question n'a pas été réalisé dans le passé. La CdG-E a pu s'assurer que l'AFD avait pris les mesures nécessaires à court terme et que les applications étaient dorénavant stabilisées. A long terme, ces applications seront remplacées dans le cadre du programme DaziT.

Durant l'année sous revue, la CdG-E s'est à nouveau penchée sur le projet informatique clé GEVER Confédération (gestion électronique des affaires), dont l'objectif est d'introduire une nouvelle gestion électronique des documents pour l'ensemble de l'administration fédérale. Ce projet a connu plusieurs retards, notamment en raison d'un recours déposé contre l'attribution du mandat mis au concours. La CdG-E a toutefois pu s'assurer qu'aucun autre retard n'avait été pris depuis et que le projet était désormais sur la bonne voie.

Le programme GENOVA vise à réaliser et à déployer le projet GEVER Confédération. En octobre 2018, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E s'est entretenue avec des représentants de la Chancellerie fédérale. Ceux-ci ont indiqué que GEVER avait été lancé au sein de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et auprès du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), dans le cadre d'un projet pilote. Les résultats de ces tests doivent désormais être intégrés au processus de déploiement à grande échelle, qui devrait commencer début 2019.

La CdG-E a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir immédiatement sur le plan de la haute surveillance parlementaire. La sous-commission compétente s'informerait toutefois à nouveau, en temps voulu, sur ce projet clé.

3.5.7 Affaires de personnel auprès de l'EPF Zurich

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E s'est penchée sur la gestion de diverses affaires récentes de personnel au sein de l'EPF Zurich. En octobre 2017, différents médias ont rapporté des soupçons de comportement inadéquat d'une professeure de l'ancien institut d'astronomie de l'EPF Zürich envers des doctorants. Ces éléments ont incité la CdG-E à se faire informer de manière générale par le Conseil des EPF, l'organe stratégique de direction et de surveillance des institutions du domaine des EPF.

Le domaine des EPF étant une entité devenue autonome, les CdG exercent la haute surveillance sur ces institutions avec retenue et n'interviennent que si des éléments concrets et pertinents laissent penser qu'il existe des dysfonctionnements susceptibles de mettre en péril le bon fonctionnement de l'unité concernée⁶⁸. La surveillance directe de l'entité est en effet de la responsabilité du Conseil des EPF et la haute surveillance de la responsabilité du Conseil fédéral; les CdG n'agissent donc

⁶⁸ Commissions de gestion des Chambres fédérales, Principes d'action des CdG du 30.1.2015 (FF 2015 4395 4398).

que subsidiairement aux autres instances de surveillance. En outre, les CdG s'intéressent aux affaires de personnel non pas dans des cas particuliers, mais seulement si des cas agrégés renvoient à une problématique générale.

Dans le cas des affaires de personnel récentes auprès de l'EPF Zurich, la CdG-E s'est concentrée sur la manière dont le Conseil des EPF a exercé sa surveillance sur les EPF et analysé dans quelle mesure ces exemples pouvaient renvoyer à une problématique systémique sans approfondir les cas individuels. La commission a été informée de l'évolution de la situation par le président du Conseil des EPF en octobre 2017, en avril 2018 et en novembre 2018. Elle a en outre discuté de la présence d'éventuels problèmes de gouvernance au sein du Conseil des EPF et des possibilités en matière de surveillance. En raison des bons résultats des enquêtes sur la satisfaction du personnel notamment, la CdG-E est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas de nécessité d'agir en la matière de la part de la haute surveillance parlementaire et a décidé de clore ses travaux. Elle suivra cependant l'évolution du sujet dans le futur dans le cadre de ses activités régulières.

3.6 Justice et Ministère public de la Confédération

3.6.1 Introduction du dossier judiciaire électronique

Au mois d'avril 2016, le président du TF a fait savoir aux sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG que l'introduction du dossier électronique était le plus gros défi que les instances judiciaires suisses devraient relever ces prochaines années. Il a également indiqué aux sous-commissions qu'il était préoccupé par le retard accusé par la Suisse en la matière par rapport aux pays étrangers.

Le Conseil fédéral souhaitant renoncer à une solution au niveau fédéral pour des raisons d'économies, le TF a pris une décision le 31 mars 2016, qui portait sur trois points. Premièrement, il mettrait en place le dossier électronique en son sein – en optant pour une démarche isolée, si nécessaire; deuxièmement, il prendrait les mesures requises afin que soient modifiées les lois relatives à la procédure, de telle sorte que la correspondance des utilisateurs professionnels avec les tribunaux doive s'effectuer de manière numérique; troisièmement, il s'efforcera de mettre en place, en collaboration avec les cours suprêmes cantonales – sur la base d'un partenariat facultatif –, un programme commun pour le dossier électronique et la communication électronique des écrits (CEE) dans le domaine de la justice.

En automne 2016, la Conférence de la justice suisse et la CCDJP ont adopté des déclarations d'intentions allant dans le sens souhaité par le TF. Depuis, ce dernier a conclu un accord de coopération avec neuf cours suprêmes cantonales et instauré une organisation de projet. Celle-ci coordonne son activité avec le projet «Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale» (HIJP), mené par les autorités pénales et les autorités d'exécution des peines et des mesures.

En automne 2017, le TF a informé les sous-commissions de l'état d'avancement des travaux et leur a fait savoir que l'introduction du dossier judiciaire électronique à l'échelle suisse nécessiterait impérativement la création d'une base légale. D'entente avec les tribunaux cantonaux, le TF a adressé à l'Office fédéral de la justice (OFJ)

des propositions allant dans le sens des tribunaux et visant à créer des bases légales pour la mise sur pied d'un dossier judiciaire électronique au niveau suisse.

Les sous-commissions des CdG compétentes en la matière ont prié le Conseil fédéral de prendre position au sujet de l'état des travaux législatifs dans ce domaine.

Dans son avis du 3 janvier 2018, la cheffe du DFJP a indiqué que son département avait lancé un projet législatif portant sur l'élaboration d'une loi fédérale sur la communication électronique avec les tribunaux et les autorités. Le DFJP, qui assure que les propositions du TF seront prises en compte dans le cadre de ces travaux, envisage de mettre le projet en consultation en 2018 encore.

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

Dans le contexte des deux dénonciations pénales déposées par Dieter Behring en juin 2016 contre, d'une part, le procureur général de la Confédération, un procureur général suppléant et un procureur fédéral et, d'autre part, le président du Tribunal pénal fédéral (TPF), les CdG-N/E ont constaté deux problèmes concernant les réglementations actuelles relatives à la poursuite pénale de membres d'autorités élus par l'Assemblée fédérale⁶⁹:

a) Désignation d'un procureur fédéral extraordinaire

L'AS-MPC a estimé⁷⁰ que les commissions parlementaires chargées d'examiner les demandes de levée de l'immunité (CAJ-E et Cdi-N) étaient directement compétentes s'agissant du traitement de dénonciations pénales contre le procureur général de la Confédération et ses suppléants (art. 14, al. 1 et 3, de la loi sur la responsabilité⁷¹ en relation avec les art. 17, al. 2 à 4, et 17a, al. 2, 3, 5 et 6, LParl). Elle a précisé que les commissions et l'Assemblée fédérale étaient également chargées de décider de l'éventuelle élection d'un procureur général extraordinaire (art. 17, al. 3, LParl). Toutefois, la pratique veut que les commissions compétentes en matière de levée de l'immunité agissent uniquement sur requête d'un procureur fédéral compétent, après que des investigations préliminaires sur le sujet ont été menées, raison pour laquelle l'AS-MPC a décidé, par analogie avec l'art. 67 de la loi sur l'organisation des autorités pénales⁷², de désigner lui-même un procureur fédéral extraordinaire chargé d'examiner la dénonciation pénale déposée contre les membres du MPC⁷³, lequel pourra, le cas échéant, déposer auprès des commissions compétentes une demande de levée de l'immunité. Cette décision a été confirmée par la Cour des plaintes du TPF (arrêt BB.2016.339, ch. 2).

⁶⁹ Rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2018, chap. 3.3.1 (FF 2018 1991, 2027).

⁷⁰ Lettre de l'AS-MPC au secrétariat des CdG du 26.6.2016.

⁷¹ Loi sur la responsabilité (LRCF; RS 170.32).

⁷² Loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; RS 173.71).

⁷³ Lettre de l'AS-MPC à M^e Bruno Steiner.

b) Pratique des commissions parlementaires compétentes en matière de levée de l'immunité

En ce qui concerne la dénonciation pénale déposée à l'encontre du président du TPF, le MPC a édicté en octobre 2016 une ordonnance de non-entrée en matière, après analyse des griefs. Dieter Behring a alors déposé un recours contre cette décision auprès du TPF, lequel a rejeté ce recours un an plus tard, en octobre 2017. Ce retard était principalement dû au fait que l'intégralité des membres de la Cour des plaintes du TPF se sont récusés et, partant, que des juges suppléants et une greffière extraordinaire ont dû reprendre l'affaire. En juin 2017, le TF a demandé à la Cour des plaintes des informations sur l'état de la procédure; il a alors appris que la cour appelée à statuer avait été constituée⁷⁴. De plus, la Cour des plaintes ayant demandé au président du TPF qu'il prenne position, le président a demandé au TF de le libérer du secret de fonction de sorte qu'il puisse aussi donner un avis de fond.

Devant les sous-commissions Tribunaux/MPC, le président du TPF a critiqué la pratique actuelle en matière de levée de l'immunité par les commissions parlementaires compétentes. Selon lui, ce système ne garantit pas la protection offerte par l'immunité. Il a également critiqué la longueur de la «quasi-procédure» – qui n'est en réalité pas une procédure d'un point de vue légal, a-t-il précisé – dont il a fait l'objet, alors qu'il a dû, pendant ce temps, mener une procédure pénale extrêmement compliquée.

Au printemps 2017, les sous-commissions Tribunaux/MPC ont discuté des questions en suspens relatives aux deux procédures susmentionnées avec le président de l'AS-MPC et le président du TPF, auxquels elles ont ensuite demandé de réfléchir ensemble à de possibles solutions et d'en informer les sous-commissions.

S'agissant du *problème a)*, l'AS-MPC soulignait les faits suivants dans son rapport d'activité 2017, sous la rubrique «Considérations à l'attention du législateur»: «Sous le titre «Infractions commises par des membres du Ministère public de la Confédération», l'art. 67, al. 1, LOAP prévoit que l'AS-MPC désigne un membre du MPC ou nomme un procureur extraordinaire pour conduire la procédure lorsque la poursuite pénale est dirigée contre un procureur en chef ou un procureur fédéral en rapport avec son activité. La loi ne comprend dès lors pas les membres du MPC élus par l'Assemblée fédérale (le Procureur général de la Confédération ainsi que les procureurs généraux suppléants; cf. art. 20 al. 1 LOAP) ainsi que le reste du personnel du MPC. L'AS-MPC suggère de combler cette lacune et de lui attribuer la tâche de désigner, dans tous les cas, un membre du MPC ou de nommer un procureur extraordinaire lorsqu'une plainte pénale est dirigée contre un membre ou un collaborateur du MPC».

Lors de l'entretien du 19 avril 2018 avec les sous-commissions, le président de l'AS-MPC a également abordé le *problème b)*, à savoir la situation relative au président du TPF. Selon lui, il y a une lacune en ce sens que les commissions parlementaires habilitées à ouvrir une poursuite pénale ne peuvent prendre aucune décision sur un dossier vide. Il a ainsi estimé que, dans chaque cas, il fallait procéder à une sorte d'enquête préliminaire permettant aux commissions de disposer des informations nécessaires pour décider d'ouvrir ou non une enquête pénale. Il a par exemple

⁷⁴ Décision 51.10 de la Commission administrative du TF du 13.7.2017.

proposé, pour toutes les affaires qui concernent l'immunité parlementaire, de transférer à l'AS-MPC la compétence de désigner un procureur fédéral ordinaire ou extraordinaire chargé de mener les investigations préliminaires pour le compte des commissions parlementaires. Une autre solution consisterait selon lui à aller plus loin en confiant à l'AS-MPC la décision d'ouvrir ou non une enquête pénale (levée de l'immunité) concernant le procureur général et ses représentants; par analogie, la compétence relative aux juges des tribunaux de première instance pourrait être confiée au TF. Feraient alors exception les membres du Parlement et les magistrats (membres du Conseil fédéral et du TF et chancelier de la Confédération), contre lesquels les commissions parlementaires continueraient d'avoir la compétence d'ouvrir une enquête pénale.

Le président de l'AS-MPC s'est déclaré disposé à présenter une proposition idoine par écrit.

Lors de l'entretien du 11 avril 2018 avec les sous-commissions, le président du TF a proposé que, dans le cas de dénonciations pénales contre des juges de première instance, le TF procède aux investigations préliminaires pour le compte des commissions parlementaires compétentes.

Par la suite, les sous-commissions ont décidé d'examiner les circonstances exactes de la décision de la Cour des plaintes concernant le président du TPF et de charger le TF de procéder aux clarifications concernées. En outre, elles souhaitent que l'AS-MPC soit chargée de soumettre aux CdG des propositions de modifications législatives.

3.6.3 Ressources du Tribunal administratif fédéral en raison des nouvelles tâches selon la LRens

Par lettre du 29 janvier 2018 à la CAJ-E, le TAF a proposé la création d'un poste de juge supplémentaire d'une durée limitée à deux ans afin de gérer les procédures d'autorisation prévues par la loi sur le renseignement (LRens)⁷⁵. La création d'un poste supplémentaire ou l'augmentation d'un taux d'activité requiert une modification de l'ordonnance relative aux postes de juge près le TAF⁷⁶.

Après avoir auditionné le TAF et le président du TF, la CAJ-E a estimé qu'il y avait effectivement lieu d'augmenter les effectifs du TAF et a déposé une initiative parlementaire en ce sens⁷⁷. Son homologue du Conseil national a toutefois décidé, le 3 mai 2018, de ne pas approuver cette initiative. Elle s'est en effet montrée sceptique sur la nécessité impérieuse d'augmenter le nombre de postes, déjà élevé, du TAF et a jugé une nouvelle modification de l'ordonnance disproportionnée. Selon elle, les

⁷⁵ Loi fédérale du 25.9.2015 sur le renseignement (LRens; RS 121). Depuis le 1.9.2017, le TAF est responsable s'agissant de l'autorisation de mesures soumises à autorisation et des procédures en matière de recours une fois que la surveillance a été notifiée à la personne concernée (art. 26–33; art. 39–41 LRens).

⁷⁶ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17.3.2017 relative aux postes de juge près le TAF (RS 173.321).

⁷⁷ Iv. pa. CAJ-CE «Création temporaire d'un poste de juge au Tribunal administratif fédéral» du 22.3.2018 (18.422).

tâches supplémentaires pourraient être assumées grâce à une répartition différente des ressources à disposition.

Maintenant son initiative, la CAJ-E a souhaité soumettre celle-ci au Conseil des Etats à la session d'automne 2018. Parallèlement, elle a invité la CdG-E, par lettre du 29 juin 2018, à évaluer la gestion des ressources du TAF du point de vue de la haute surveillance et de prendre position sur la requête du tribunal.

Deux jours avant l'audition prévue du TAF par la sous-commission Tribunaux/MPC de la CdG-E, le TAF a retiré sa demande de poste de juge supplémentaire. Dans la foulée, la CAJ-E a retiré son initiative parlementaire, dont l'examen était prévu huit jours plus tard au Conseil des Etats.

Les sous-commissions Tribunaux/MPC ont toutefois estimé que la question n'était pas réglée. Lors d'une visite qu'elles ont effectuée auprès du tribunal à St-Gall, elles ont voulu savoir comment la charge de travail relative à la LRens évoluait et quelles mesures organisationnelles le TAF avait prises ou pensait prendre pour gérer la tâche qui lui incombe. Le TAF a présenté aux sous-commissions un plan relatif à l'organisation interne du tribunal, qui devrait permettre de mobiliser les ressources en personnel nécessaires à court et moyen termes sans créer de poste supplémentaire.

Les CdG continueront de suivre les développements sur cette question et réfléchiront à des moyens d'adapter de manière plus flexible les ressources en personnel du tribunal aux fluctuations du nombre d'affaires. Par ailleurs, elles estiment que les rapports entre les tribunaux et les commissions législatives du Parlement devraient être réglés de façon plus claire et plus efficace. C'est pourquoi elles élaboreront une réglementation idoine, en collaboration avec le Tribunal fédéral.

3.7 Sécurité

3.7.1 Contrôle de suivi sur le recours abusif aux APG

En décembre 2010, la Centrale de compensation (CdC)⁷⁸ avait découvert plusieurs irrégularités dans les allocations pour perte de gain (APG) liées aux services militaires volontaires. A la suite de cela, le DDPS et le DFI ont lancé différentes enquêtes internes afin de clarifier la situation. La CdG-E a accompagné ces travaux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire⁷⁹ dès le printemps 2011, en vue notamment de déterminer si des mesures supplémentaires devaient être prises pour garantir que de telles irrégularités ne se reproduisent plus. Sur la base de ses travaux, elle a présenté au Conseil fédéral, le 28 juin 2013, un rapport assorti de recommandations, qui a été publié le 1^{er} juillet 2013⁸⁰.

⁷⁸ Unité organisationnelle de l'AFF basée à Genève.

⁷⁹ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 3.6.3 (FF **2013** 3073, en l'occurrence 3125).

⁸⁰ Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services volontaires. Rapport de la CdG-E du 28.6.2013 (FF **2013** 8749).

Se fondant sur les résultats des enquêtes menées par l'administration, la CdG-E a constaté dans ce rapport que, durant plusieurs années et à une large échelle, l'administration militaire avait recouru de manière abusive à l'instrument des services militaires volontaires, afin de réduire ses dépenses en personnel au détriment du régime des APG. En décembre 2011 déjà, le domaine Défense du DDPS avait déjà versé à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) un montant de quatre millions de francs en dédommagement des sommes indûment perçues.

Après avoir achevé son inspection en 2015, la CdG-E a entamé un contrôle de suivi au printemps 2018. Sur la base de différents avis du Conseil fédéral, la commission est parvenue à la conclusion que ce dernier avait pris plusieurs mesures pertinentes afin d'éviter toute irrégularité dans le décompte des services volontaires; elle a tout de même adressé une lettre au Conseil fédéral, dans laquelle elle relève deux problèmes qui, selon elle, auraient mérité un suivi attentif de la part du gouvernement. A la suite des explications du Conseil fédéral, la CdG-E a décidé qu'elle demanderait d'ici deux ans au département compétent de lui fournir des renseignements sur l'état de mise en œuvre de l'échange automatique de données entre le système d'information sur le personnel de l'armée et la CdC.

3.7.2 Stratégie nationale contre les cyberrisques

Depuis 2015, la CdG-N se penche sur la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SPNC) et sur sa mise en œuvre. Etant donné que cette stratégie porte surtout sur la cybersécurité dans le domaine civil, la sous-commission compétente de la CdG-N s'est parallèlement informée, ces dernières années, des mesures de cybersécurité prises dans le domaine militaire.

En juin 2018, la commission a examiné le rapport de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) relatif à la SPNC 2018–2022, que le Conseil fédéral avait approuvée en avril 2018. A ce sujet, elle a entendu le délégué au pilotage informatique de la Confédération et le coordinateur de la SPNC. En outre, la secrétaire générale du DDPS et le délégué du DDPS à la cyberdéfense l'ont informée des mesures prises en matière de cyberdéfense dans le domaine militaire, notamment de la formation militaire dans cette discipline, et de la coordination des travaux du DDPS avec ceux liés à la SPNC dans le domaine civil.

Au moment où ces auditions ont eu lieu, le Conseil fédéral devait toutefois encore prendre d'importantes décisions de principe, en particulier en ce qui concerne la création d'un centre de compétence en matière de cybersécurité. Quelques semaines plus tard, le Conseil fédéral a défini plusieurs orientations essentielles: selon ses premières décisions, le centre de compétence sera rattaché au DFF, sera dirigé par une personne occupant un rang élevé dans la hiérarchie («Monsieur ou Madame Cyber»), assurera la coordination des tâches de lutte contre les cyberrisques au sein de l'administration fédérale, favorisera la prévention et sera l'interlocuteur principal pour répondre aux demandes des milieux économiques et des cantons. Le Conseil fédéral a en outre prévu de créer une délégation du Conseil fédéral qui se consacrera aux questions de cybersécurité et dont feront partie les chefs du DFF, du DDPS et du DFJP. Il a chargé le DFF d'éclaircir plusieurs questions en suspens concernant

notamment les recoupements, les délimitations et le partage des responsabilités entre les domaines de la cybersécurité, de la poursuite contre la cybercriminalité et de la cyberdéfense. Sur la base des résultats de ces travaux, le Conseil fédéral prendra d'autres décisions début 2019.

En juin 2018, la CdG-N avait déjà décidé de suivre l'évolution de la situation et de s'informer des dernières décisions ainsi que de l'état de la mise en œuvre dans le courant de l'année 2019.

3.8 Environnement, transports et infrastructures

3.8.1 Sécurité nucléaire en Suisse

Depuis l'été 2016, la CdG-E suit le dossier des pièces pour centrales nucléaires produites par le constructeur français Areva dans son usine de Creusot Forge, pour lesquelles des falsifications de documentation ont été constatées. En mai 2016, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN; qui est l'autorité française de surveillance nucléaire) a annoncé que la documentation de près de 400 pièces produites dans ladite usine depuis 1965 présentait des lacunes. Ces dernières avaient été relevées dans le cadre d'un contrôle qu'Areva avait effectué à la demande de l'ASN après la découverte d'irrégularités au niveau de la cuve de pression du réacteur pressurisé européen de Flamanville (France). A la suite de ces révélations, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) a demandé aux exploitants des centrales nucléaires suisses de vérifier si leurs installations contenaient des composants contrefaits de l'usine concernée.

La CdG-E a alors invité la cheffe du DETEC à prendre position concernant l'impact de cette problématique sur la sécurité nucléaire en Suisse. Dans sa réponse datée du 31 octobre 2016, la cheffe du DETEC a indiqué que l'IFSN avait procédé aux vérifications nécessaires et était parvenue à la conclusion que, même si les centrales de Beznau et Leibstadt contenaient des pièces fabriquées dans l'usine concernée, la preuve avait pu être apportée que ces dernières n'étaient pas concernées par les anomalies. La CdG-E s'est déclarée satisfaite des réponses apportées à ses questions et a décidé de clore ce dossier⁸¹.

Début décembre 2016, l'IFSN a toutefois annoncé qu'elle était en train de procéder à de nouvelles analyses sur les centrales de Beznau et de Gösgen. Selon les médias, cette vérification faisait suite à des échanges entre l'IFSN et l'ASN. Cette dernière avait indiqué avoir également constaté certains défauts techniques dans le processus de fabrication des générateurs de différents fournisseurs, pouvant mener à une teneur accrue en carbone. La sous-commission DFI/DETEC a procédé, en février 2017, à l'audition de représentants de l'IFSN et de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) au sujet de la sécurité nucléaire et du cas Areva et s'est notamment renseignée à propos des répercussions possibles sur les centrales suisses. A cette occasion, les représentants de l'IFSN ont confirmé qu'aucun indice de falsification n'avait été trouvé dans

⁸¹ Cf. «Falsification des résultats des contrôles de qualité chez Areva: lien avec la centrale nucléaire de Beznau», Rapport annuel 2016 des CdG et de de la DélCdG du 26.1.2017, chap. 3.6.2 (FF **2017** 3525 3557).

la documentation de fabrication des centrales nucléaires suisses. Ils ont toutefois confirmé que, en raison des nouvelles révélations de l'ASN, l'IFSN avait décidé de mener de nouvelles vérifications concernant la qualité des pièces des réacteurs dans les centrales de Beznau et Gösgen.

L'IFSN a présenté à la sous-commission DFI/DETEC, en novembre 2017, son rapport sur les résultats des contrôles menés dans les centrales de Beznau et Gösgen. D'après ce rapport, la vérification des documents de fabrication des pièces «n'a révélé aucun indice d'écarts par rapport aux contraintes de conception» et, au vu des contrôles effectués, «il ne faut pas s'attendre à des conséquences négatives sur l'intégrité structurelle» des pièces concernées. Du point de vue de l'IFSN, ces constatations n'appellent aucune mesure supplémentaire. Dans une lettre envoyée à la sous-commission en décembre 2017, la cheffe du DETEC a indiqué que son département n'avait aucune raison de mettre en doute l'évaluation de la sécurité des centrales nucléaires suisses effectuée par l'IFSN. La CdG-E a constaté que les démarches de vérification entreprises par l'IFSN semblaient avoir été menées de manière adéquate.

La sous-commission s'est également penchée sur les résultats d'une étude⁸² publiée au début de l'année 2016 portant sur l'estimation des risques et l'impact financier des catastrophes nucléaires à l'échelle nationale et internationale. L'étude en question, menée conjointement par l'EPF de Zurich et les universités d'Aarhus et de Sussex, lui a été présentée par le professeur Didier Sornette⁸³. Lors de l'audition de ce dernier, de nombreux éléments ont été abordés, tels que la transparence en matière d'accidents nucléaires, l'évolution du degré de sûreté des centrales suisses au cours des dernières décennies ou les mesures prises par l'IFSN dans ce domaine.

Etant donné que les informations obtenues dans le cadre de ces travaux pourraient être intéressantes pour la commission thématique compétente, à savoir la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E), la CdG-E lui a transmis les documents concernés. Estimant qu'aucune mesure supplémentaire n'était nécessaire du point de vue de la haute surveillance, la commission a décidé fin février 2018 de clore le dossier.

3.8.2 Sécurité aérienne en Suisse et trafic des drones

En octobre 2017, la CdG-E a pris connaissance des conclusions du Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) en matière de sécurité aérienne en Suisse. Dans son rapport annuel 2016, celui-ci arrivait à la conclusion que «le nombre d'incidents graves dans le domaine de l'aviation civile [avait] été supérieur à la moyenne» au cours de l'année sous revue, et soulignait «une nette augmentation des approches dangereuses entre des aéronefs conventionnels avec occupants et des aéronefs sans occupant (drones)». Dans ce contexte, la commission a décidé d'approfondir la question de la sécurité aérienne en Suisse et des défis liés au trafic des drones, en invitant l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) à prendre position à ce sujet.

⁸² Spencer Wheatley, Benjamin K. Sovacool, Didier Sornette (2016): Reassessing the safety of nuclear power. In: Energy Research & Social Science 15.

⁸³ Professeur de risque d'entreprises à l'observatoire de crise financière (FCO) de l'EPF Zurich.

Dans sa réponse datée de fin novembre 2017, l'office a souligné que la sécurité de l'aviation civile suisse reposait sur des bases solides et continuait d'afficher un niveau élevé en comparaison internationale. Il a indiqué qu'il était difficile de tirer des conclusions statistiques définitives au sujet de l'augmentation du nombre d'incidents aériens graves, dans la mesure où ceux-ci restaient très rares au regard du nombre total de mouvements d'aéronefs par année en Suisse. L'OFAC a en outre précisé que le nombre d'événements signalés était fortement tributaire de la culture de compte-rendu, qui varie sensiblement selon les modes de transport.

Au sujet des drones, l'office a confirmé une tendance à l'augmentation des situations à risque, tout en soulignant qu'aucune collision n'avait été recensée en 2016. Il a indiqué que l'office était conscient des préoccupations de la population à ce propos et qu'il participait au développement d'un projet «d'espace urbain» (*Urban-Space*, ci-après U-Space) visant notamment à garantir l'identification des drones, à superviser l'espace aérien et à améliorer la coordination avec d'autres trafics aériens. L'OFAC a souligné que ce projet, développé en collaboration avec Skyguide et de nombreux acteurs de la branche, faisait figure de précurseur à l'échelle mondiale et représentait un pilier essentiel en vue d'une exploitation sécurisée et contrôlée des drones.

L'OFAC a toutefois également fait part à la commission des défis causés par le nombre croissant de demandes d'autorisations et de projets liés aux drones. L'office a indiqué qu'il avait été contraint, au vu de l'augmentation importante de la charge de travail, de décréter fin octobre 2017 un gel temporaire du traitement des dossiers. Il a souligné que, de son point de vue, il n'était «pas possible de remplir durablement les nouvelles tâches exigeantes [...] sans augmenter les effectifs» et que l'office et le DETEC travaillaient ensemble à la recherche de solutions.

La sous-commission compétente de la CdG-E a approfondi le dossier en février 2018, lors d'un échange avec le SESE et l'OFAC. Dans ce cadre, les représentants du SESE ont souligné une nouvelle fois leur préoccupation vis-à-vis de l'importance croissante des drones dans l'espace aérien. Les représentants de l'OFAC, de leur côté, ont détaillé les règles actuelles en matière d'autorisations et la manière selon laquelle les demandes liées aux drones étaient traitées. Ils ont indiqué que des mesures temporaires avaient pu être trouvées pour pallier aux ressources limitées de l'administration et que le traitement des demandes d'autorisation avait pu reprendre, même si la situation demeurait tendue. Ils ont présenté diverses mesures prises par l'OFAC en matière de sensibilisation et de surveillance afin de limiter autant que possible les dangers liés aux drones, tout en soulignant que le risque zéro n'existait pas dans ce domaine. L'office a par ailleurs présenté à la commission les détails du projet U-Space en cours de développement.

Au cours des mois suivants, la CdG-E a continué à se tenir informée des évolutions dans ce dossier. Elle a pris connaissance d'une étude publiée en mars 2018 par la fondation scientifique TA-Swiss (Fondation pour l'évaluation des choix technolo-

giques), formulant différentes recommandations relatives aux drones civils⁸⁴, ainsi que des réponses apportées par le Conseil fédéral à différentes interpellations parlementaires sur ce thème⁸⁵. Elle a également pris note du fait que l'Union européenne prévoyait d'introduire, en 2019, une législation obligeant tous les propriétaires de drones à enregistrer leurs appareils. Fin août 2018, elle a invité la cheffe du DETEC à lui transmettre des informations sur l'avancée du projet U-Space, sur l'adéquation des bases légales actuelles et sur les ressources de l'OFAC. Elle l'a également priée de prendre position sur les différentes recommandations formulées par la fondation TA-Swiss.

Dans sa réponse, datée du 28 septembre 2018, la cheffe du DETEC a indiqué que les premières fonctionnalités du projet U-Space seraient mises en service sous forme pilote au début de l'année 2019. Elle a précisé que l'OFAC avait pour intention de rendre obligatoire, dès 2019, l'enregistrement de toutes les formes d'exploitation de drones soumises à autorisation, à savoir celles qui concernent les opérations hors visibilité directe et les drones de plus de 30 kilogrammes.

La cheffe du département a par ailleurs indiqué qu'une nouvelle base légale serait nécessaire pour rendre obligatoire l'identification des drones de plus petite taille, non soumis à autorisation pour l'instant. A ce sujet, elle a précisé que la future réglementation européenne en la matière prévoyait l'instauration d'un registre national des drones et qu'en reprenant cet acquis communautaire, la Suisse disposerait des bases légales requises. La cheffe du DETEC a également souligné l'importance de maintenir des conditions cadres flexibles, permettant de continuer à renforcer la position novatrice de la Suisse dans le développement de ce domaine économique. Au vu des annonces faites, la CdG-E a conclu que d'autres mesures législatives n'étaient pas nécessaires dans l'immédiat.

En ce qui concerne l'étude de TA-Swiss, la CdG-E a constaté que les recommandations formulées, dans leur majorité, étaient soit déjà mises en œuvre, soit le seraient dans les mois ou années à venir. Par ailleurs, la commission a pris note de la volonté du Conseil fédéral de proposer, dans le cadre du budget 2019, la création de nouveaux postes à l'OFAC et à l'OFCOM dans le but de gérer les défis actuels dans le domaine de la numérisation de l'aviation et des drones⁸⁶.

Au vu des informations reçues, la CdG-E a conclu que le Conseil fédéral, le DETEC et l'office compétent se consacraient de manière active aux défis liés au développement des drones et que de nombreuses démarches étaient en cours dans ce domaine. La commission n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute

⁸⁴ TA-Swiss, Fondation pour l'évaluation des choix technologiques (éd.), Christen, Markus/Guillaume, Michel/Jablonowski, Maximilian/Lenhardt, Peter/Moll, Kurt (2018): *Zivile Drohnen – Herausforderungen und Perspektiven* (uniquement en allemand, résumé en français). Zurich: Vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich.

⁸⁵ Po. Guhl «Identification des drones et des engins balistiques similaires» du 15.3.2018 (18.3245); Mo. Candinas «Encadrer l'utilisation des drones pour une meilleure sécurité aérienne» du 16.3.2018 (18.3371). Dans ses réponses, le Conseil fédéral a indiqué qu'il était «conscient de la problématique liée à la présence accrue de drones dans l'espace aérien», mais également «du fait que la Suisse occupe une position internationale de premier plan dans l'utilisation sûre et judicieuse de ces aéronefs», et qu'il était «disposé à renforcer ce potentiel dans l'intérêt de l'économie et de la population».

⁸⁶ Ces postes ont par la suite été validés par le Parlement dans le cadre du budget 2019.

surveillance. Elle a décidé qu'elle procéderait à un nouveau point de situation dans ce dossier à la fin de l'année 2019, lorsque la phase pilote du projet U-Space aura été menée à bien et que les questions relatives à la reprise de la législation européenne auront pu être clarifiées.

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

Suite à la révélation de cas de corruption chez certains gestionnaires d'infrastructure ferroviaire (GI), des critiques ont été exprimées dans les médias concernant la surveillance exercée par l'OFT dans ce domaine. La CdG-N a décidé, début 2018, de se pencher sur cette question et a procédé, fin mars, à une audition des représentants de l'office. Ceux-ci ont présenté à la commission le système de convention de prestations en vigueur dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire et la répartition des responsabilités à ce niveau: les GI sont responsables de l'efficacité de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure – donc également du contrôle interne des projets – tandis que l'OFT, en tant que commanditaire, dirige tout le processus de financement de l'infrastructure, y compris le controlling. Ce dernier inclut notamment des entretiens bilatéraux réguliers, un contrôle des rapports et de l'atteinte des objectifs, l'établissement de conventions de mises en œuvre et le contrôle des comptes conformément à la loi sur les subventions.

Lors de cette même audition, la CdG-N a été informée des résultats d'une évaluation mandatée par l'OFT portant sur le système actuel de conventions de prestations dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire⁸⁷. Les représentants de l'office ont pris position sur les recommandations formulées dans ce rapport; ils ont notamment indiqué que l'OFT était disposé à poursuivre l'amélioration du controlling, à renforcer son soutien à la coopération entre les petits GI et à mettre en place un système de contrôles aléatoires de l'exécution technique des travaux d'infrastructure, qui n'existaient pas jusqu'alors. L'office a également indiqué qu'il prévoyait, sur la base des expériences passées et de recommandations formulées par le CDF⁸⁸, d'introduire prochainement un suivi de portefeuille (*portfolio-controlling*) pour les projets d'infrastructure, incluant une évaluation des risques.

La CdG-N a décidé de continuer à suivre ce dossier, afin de s'informer de la mise en œuvre des différentes mesures évoquées par l'office. Elle a notamment abordé ce sujet avec les représentants du DETEC et des CFF, lors de ses entretiens d'avril 2018 relatifs à l'atteinte des objectifs stratégiques des CFF.

En août 2018, l'OFT a confirmé à la CdG-N qu'il travaillait à la mise en œuvre de la recommandation relative aux contrôles aléatoires auprès des GI. Il a précisé qu'une société externe avait été chargée d'élaborer la conception de tels contrôles, et que

⁸⁷ Interface: Evaluation der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen, rapport final du 30.9.2017 (en allemand uniquement, résumé en français).

⁸⁸ Cf. à ce sujet: Contrôle fédéral des finances: Audit de la gestion de projets ferroviaires. Audit chez Matterhorn Gotthard Infrastruktur, à la Südostbahn, au Chemin de fer rhétique et à l'Office fédéral des transports, rapport du 8.2.2016.

les résultats devraient être disponibles avant la fin de l'année 2018. L'office a par ailleurs indiqué que des contacts avaient été pris avec l'Office fédéral des routes (OFROU), qui dispose d'une expérience dans le domaine des contrôles aléatoires.

L'OFT a également fourni à la commission des précisions quant à l'instauration du suivi de portefeuille dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire et au renforcement de la coopération entre petits GI. La CdG-N a constaté avec satisfaction que de nombreuses mesures étaient soit en cours d'exécution, soit déjà mises en œuvre dans ce domaine. Elle a salué les efforts de l'office visant à une plus grande harmonisation des standards et processus, qui devrait conduire à un renforcement de la coopération entre les petits GI et par conséquent à une réduction des frais d'encadrement de l'OFT.

Au vu des informations reçues, la CdG-N n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue la haute surveillance parlementaire dans l'immédiat. Elle a néanmoins constaté que plusieurs questions restaient ouvertes dans ce dossier, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre concrète des contrôles aléatoires et les conséquences de ces nouvelles mesures en termes financiers et de personnel. La commission a par conséquent décidé qu'elle s'informerait à nouveau, à l'été 2019, de l'évolution de ce dossier.

3.9 Inspections ouvertes des CdG

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

Un tableau synoptique au chapitre 7 présente la liste des inspections ouvertes des CdG à la fin de l'année 2018 ainsi que les prochaines échéances de celles-ci.

3.10 Visites de service

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

conseil sont systématiquement invités. Depuis août 2017, cette invitation a été élargie à l'ensemble des membres de la commission de gestion concernée.

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

Visites de service

DFAE/DDPS	– Pharmacie de l'armée (PharmA) – Police militaire (PM) – Direction consulaire (DC)
DFI/DETEC	– Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) – Skyguide – Pharmacie de l'armée (PharmA) – Office fédéral de l'énergie (OFEN)
DFF/DEFR	– Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) – EPF Zurich
DFJP/ChF	– Secrétariat général DFJP (SG-DFJP) – Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) – Chancellerie fédérale (ChF)
Tribunaux/MPC	– Tribunal fédéral des brevets (TFB) – Tribunal administratif fédéral (TAF)

3.11 Requêtes

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

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

sent pas de droits reconnus à la partie et ne peuvent faire recours contre les décisions des CdG.

Au cours de l'année sous revue, les CdG ont reçu 27 requêtes, dont 17 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 13 requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

3.12 Autres sujets traités par les CdG

En plus des thématiques mentionnées jusqu'ici, les CdG ont approfondi divers autres sujets au cours de l'année sous revue. Ceux-ci ne sont pas détaillés dans le présent rapport, soit parce que les travaux qui s'y rapportent sont encore en cours au sein des CdG, soit parce qu'il s'agit de dossiers de portée mineure du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Les thèmes en question sont listés dans le tableau ci-dessous.

Sous-commissions DFAE/DDPS

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP)	X	
Protection de la population: traitement du rapport «états des lieux des projets télématiques»	X	
Projet SGSI (en allemand ISMS) du DDPS: rapport de la révision interne du DDPS et suite des travaux	X	
Ressources employées pour le système des rapports, du «reporting» et des évaluations au sein de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et d'autres services fédéraux		X
Projets les plus importants du DDPS	X	
Pénurie de médecins au sein de l'armée	X	
Gestion des risques au DDPS		X
Rôle du DFAE dans le cadre de la problématique des réfugiés		X
Promotion du sport à haut niveau: acteurs, tâches, ressources	X	
Sponsoring DFAE		X

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Nouvelles structures dans le domaine de la politique européenne du DFAE		X
Tâches de la DDC dans le domaine des personnes handicapées	X	
Prestations de sécurité privées fournies à l'étranger		X
Mesures administratives et disciplinaires au DFAE	X	
Politique du personnel DFAE: Procédure disciplinaire; surveillance du personnel à l'étranger		X

Sous-commissions DFF/DEFR

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Examen de la répartition des subventions fédérales attribuées aux universités dotées d'une faculté de médecine	X	
Réorganisation du SFI	X	
Paiements directs de l'OFAG	X	
Problèmes informatiques au sein des Offices régionaux de placement (ORP)	X	
Erreur dans l'estimation du nombre des couples mariés à deux revenus	X	
Rapport du CDF; Examen du contrôle du transfert de matériel de guerre	X	
Adjudication du guichet virtuel du SECO One-Stop-Shop, devenu EasyGov	X	
Synergies à l'Office fédéral du logement (OFL)		X
Ports francs	X	
Remise de données de tiers dans le cadre de l'assistance administrative de l'AFC	X	
Stratégie d'assainissement de l'OFCL		X

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Rapport d'évaluation mutuelle du GAFI		X
Problèmes concernant les systèmes informatiques de l'AFD dans le domaine du fret (NCTS et e-dec)		X
Échange automatique de renseignements		X
Isopropanol		X
Problèmes liés au transit des réfugiés par la Suisse	X	

Sous-commissions DFI/DETEC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire (LAMal): monitoring	X	
PubliBike	X	
Pratiques comptables non conformes à la loi chez CarPostal Suisse SA	X	
Tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement	X	
Délégation de compétences législatives à des tiers	X	
Participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé sur le plan européen	X	
Dépenses de l'Office fédéral de la culture (OFC) dans le domaine des prix culturels		X
Participation de l'OFEN au congrès de la Commission internationale des grands barrages		X
Gestion des dangers naturels		X
Médicaments contaminés provenant de l'étranger: Surveillance de Swissmedic		X
Politique des données de la Confédération		X

Sous-commissions DFJP/ChF

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Restrictions appliquées au principe de transparence?	X	
GEVER – gestion électronique des affaires de la Confédération	X	
Accélération des procédures d’asile: évaluation des nouvelles procédures d’asile	X	
Loi sur les tâches de police	X	
Réorganisation PJF	X	
Gestion intégrée des frontières	X	
Entraide judiciaire internationale	X	
Versements aux cantons dans le domaine de l’asile		X
Requérants d’asile en provenance d’Erythrée		X
Versements d’intégration	X	
Coopération en matière de migration internationale (IMZ)	X	
Police judiciaire fédérale (PJF)		X
Exercice de conduite stratégique 2017 (ECS17)	X	
Modernisation du CPO	X	

Sous-commissions tribunaux/MPC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Mise en œuvre de l’art. 260 ^{ter} CP (Iv. pa. CdG-E)	X	
Collaboration entre le MPC et la PJF	X	
Rôle du MPC dans la révélation d’une ancienne source du SRC (cas Daniel M.)	X	
Classement des juges en fonction de leur appartenance politique		X

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
CAJ-E / Postes de juges supplémentaires pour une durée limitée au TAF		X
OpenJustitia II		X
Fonctionnement de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)		X
Autorités de poursuite pénale: indicateurs relatifs à la gestion des ressources	suspendu	

Commissions plénières

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Règles et pratiques lors de la transmission de la direction d'un département ou de la Chancellerie fédérale	X	
Projets clés en matière de TIC	X	
Initiative parlementaire Joder du 18 juin 2015 (15.451 «Renforcer les Commissions de gestion»)	X	
Initiative parlementaire Rytz du 16 mars 2018 (18.418 «Entreprises parapubliques actives dans les secteurs des transports et des télécommunications. Institution d'une délégation de surveillance parlementaire permanente»)	X	

4 Protection de l'Etat et services de renseignement

4.1 Missions, droits et organisation de la DélCdG

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

La haute surveillance parlementaire de la DélCdG s'étend aussi à la mise en œuvre par les cantons de la loi sur le renseignement (LRens)⁸⁹. 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.

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 secrets pour des raisons relevant de la protection de l'Etat ou du renseignement. En outre, toutes les décisions du Conseil fédéral lui sont communiquées au fur et à mesure, accompagnées des propositions et des co-rapports concernés. La DélCdG peut aussi exiger les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral.

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

Lorsque la DélCdG est confrontée à des problèmes ou des questions de portée générale dans son domaine de compétences, elle procède à une enquête formelle et consigne ses conclusions dans un rapport (cf. ch. 4.5).

4.2 Instruments de conduite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est chargé d'approuver chaque année la liste d'observation et de la transmettre à la DélCdG afin qu'elle en prenne acte (art. 70, al. 1, let. b, LRens). Dans la pratique, cette liste présente une partie nationale et une partie internationale. Elle énumère les organisations et les groupements qui sont présumés menacer la sûreté intérieure ou extérieure sur la base d'indices fondés (art. 72, al. 1, LRens). Sont présumés menacer la sûreté intérieure ou extérieure les organisations ou groupements qui figurent sur une liste de sanctions de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union européenne (art. 72, al. 2, LRens). En outre, l'ordonnance sur le renseignement (ORens)⁹⁰ prévoit de nombreux critères supplémentaires pouvant ame-

⁸⁹ Loi fédérale du 25.9.2015 sur le renseignement (LRens; RS 121).

⁹⁰ Ordonnance du 16.8.2017 sur le service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement, ORens; RS 121.1).

ner des organisations ou groupements à être inscrits sur la liste (art. 39, al. 2, let. b à e, ORens).

Le SRC peut rechercher et traiter des informations non seulement sur les organisations ou les groupements figurant sur la liste d'observation qu'il tient, mais aussi sur leurs principaux représentants (art. 5, al. 8, LRens), y compris des informations relatives à l'engagement politique ou à l'exercice des droits découlant de la liberté d'opinion, d'association et de réunion en Suisse (art. 5, al. 5, LRens). La compétence d'inscrire une organisation ou un groupement sur la liste ou d'en biffer le nom incombe exclusivement à l'exécutif.

Le droit d'être entendu n'est pas garanti aux organisations ou groupements inscrits sur la liste d'observation, même si des mesures prises sur la base de la liste peuvent porter atteinte à la protection des droits fondamentaux constitutionnels ou internationaux. C'est en gardant cet aspect à l'esprit que la DélCdG prend acte annuellement de la liste et de ses adaptations.

En outre, le Conseil fédéral détermine chaque année les groupements entrant dans la catégorie des extrémistes violents (art. 70, al. 1, let. c, LRens). Les activités relevant de l'extrémisme violent sont des «actions menées par des organisations qui rejettent les fondements de la démocratie et de l'Etat de droit et qui commettent, encouragent ou approuvent des actes de violence pour atteindre leurs buts» (art. 19, al. 2, let. e, LRens). Les données de groupements classés comme extrémistes violents peuvent être traitées dans le système d'analyse intégrale du SRC pour l'extrémisme violent (IASA-EXTR SRC; art. 50 LRens et art. 22 à 28 OSIS-SRC⁹¹).

Une autre tâche du Conseil fédéral consiste à dresser une liste indiquant quels événements et constatations les organes compétents de la Confédération et des cantons doivent communiquer spontanément au SRC (art. 20, al. 4, LRens). Pour chaque autorité, cette liste définit le type d'informations qui doivent être communiquées au SRC.

A sa séance du 24 octobre 2018, la DélCdG a pris acte du contenu de la liste d'observation classée confidentielle, de la liste EXTR et de la liste des événements et constatations devant être communiqués spontanément.

Par ailleurs, le Conseil fédéral est chargé de régler chaque année la collaboration du SRC et du SRM avec les autorités étrangères (art. 70, al. 1, let. f, LRens; art. 99, al. 6, LAAM). Le DDPS doit soumettre à la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (DélSéc) une liste de tous les services avec lesquels le SRC et le SRM entretiennent des contacts réguliers à des fins de renseignement. Il s'agit d'une règle qui n'existait pas sous l'ancien droit.

La liste des contacts à l'étranger doit contenir une appréciation de l'utilité, des coûts et des risques de ces contacts (art. 7, al. 2, ORens). Une telle appréciation a été introduite à la suite d'une demande formulée par la DélCdG en 2013⁹². Ces informations doivent permettre au Conseil fédéral de n'approuver un contact qu'après avoir éva-

⁹¹ 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**).

⁹² Rapport annuel 2013 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 31.1.2014, ch. 4.1.1 (FF **2014** 4831, 4889).

lué son utilité en matière de renseignement et les éventuels intérêts politiques qui s’y opposeraient.

La DélCdG a pris acte de la liste des contacts à l’étranger et, à sa séance du 22 août 2018, le chef du SRM et le nouveau directeur du SRC l’ont informée des différents contacts qu’ils entretiennent à l’étranger. Avec le SRC, elle a également discuté des collaborations que les cantons peuvent entretenir dans les régions frontalières en vertu de l’art. 12, al. 4, LRens. Les cantons doivent informer le SRC de ces activités (art. 11 ORens).

4.3 Recherche d’informations soumise à autorisation

Depuis l’entrée en vigueur de la LRens le 1^{er} septembre 2017, le SRC peut procéder à des mesures soumises à autorisation au sens de l’art. 26 LRens. Il peut notamment s’infiltrer dans des systèmes informatiques tiers et y effectuer des fouilles, utiliser des «IMSI-Catcher»⁹³ et des appareils de localisation par GPS ainsi qu’utiliser des appareils de surveillance dans le but de faire des prises de vue et de son dans des lieux non publics. Il a aussi le droit de procéder à des mesures prévues par la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)⁹⁴. En outre, depuis l’entrée en vigueur de la révision totale de la LSCPT le 1^{er} mars 2018, le SRC peut aussi utiliser des programmes informatiques spéciaux («GovWare» ou chevaux de Troie; cf. art. 26, al. 1, let. a^{bis}, LRens).

Dès octobre 2017, le chef du DDPS a informé la DélCdG au sujet des mesures de recherche soumises à autorisation qu’il a avalisées. En novembre 2017, la présidente de la Cour I du TAF a présenté à la DélCdG les aspects pratiques de la procédure d’autorisation, en mettant tout particulièrement l’accent sur les besoins en matière de personnel. Les discussions ont également porté sur des questions de fond relatives à la procédure de tri des informations obtenues par le biais de personnes couvertes par le secret professionnel (art. 58, al. 3, LRens) et sur la procédure de recours qui peut intervenir à la fin d’une opération (art. 33 en lien avec l’art. 83 LRens).

La DélCdG avait décidé que les mesures soumises à autorisation et les procédures correspondantes seraient l’un des principaux points sur lesquels porterait sa haute surveillance en 2018. Dans cette perspective, elle a assisté, le 28 mars 2018, à une présentation de l’infrastructure technique permettant à la cheffe du DFJP et au chef du DFAE d’être informés par le DDPS des mesures approuvées par le TAF et de prendre position à leur sujet. Comme la DélCdG a pu le constater, les trois départements avaient aussi pris les mesures qui s’imposaient en matière d’organisation et de personnel afin que leurs chefs puissent participer à la procédure de consultation de manière adéquate.

Le 25 avril 2018, la DélCdG a effectué une visite auprès du TAF et a discuté avec la présidente de la Cour I du rapport d’activité 2017, établi à l’intention de la délégation conformément à l’art. 29, al. 8, LRens. Les points suivants étaient abordés

⁹³ Appareils servant à identifier et localiser des personnes par leurs téléphones mobiles.

⁹⁴ Loi fédérale du 18.3.2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS **780.1**).

dans ce document confidentiel de 14 pages: préparatifs internes au tribunal, effectifs et charge de travail, infrastructure, statistique des autorisations, questions juridiques spécifiques, procédures de recours futures et contacts avec d'autres autorités et avec les médias.

La DélCdG considère que ce rapport est destiné exclusivement à la haute surveillance parlementaire⁹⁵. A ses yeux, l'art. 5, al. 2, de l'ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens)⁹⁶, en vertu duquel le TAF doit aussi transmettre le rapport en question à l'AS-Rens, est incompatible avec le droit supérieur. C'est pourquoi elle a prié le chef du DDPS de faire biffer cette disposition lors de la prochaine révision de l'OSRens.

Dans son rapport de situation annuel publié fin avril 2018, le SRC a indiqué avoir exécuté 40 mesures de recherche soumises à autorisation dans le cadre de 4 opérations. En publiant ces chiffres, le SRC a tenu l'engagement fait par le Conseil fédéral dans sa réponse de décembre 2017 à une intervention parlementaire⁹⁷. Début mai 2018, le Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) du DFJP a publié, dans sa statistique, les chiffres relatifs aux mesures de surveillance exécutées pour le compte du SRC⁹⁸. Cette publication a été effectuée sur la base de l'art. 12 de l'ordonnance sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OSCPT)⁹⁹.

D'après les éléments en sa possession, la DélCdG a considéré que les chiffres publiés par le DDPS et le DFJP étaient corrects. Elle a néanmoins estimé que ces indications n'étaient pas suffisamment pertinentes pour permettre au public de bien comprendre l'utilisation des nouveaux moyens de recherche d'informations. Elle a donc écrit au SRC et au Service SCPT le 18 juin 2018 pour les inviter à procéder, en collaboration avec le TAF, à une analyse approfondie afin de déterminer les données qui seraient les mieux à même de fournir, sur plusieurs années, des informations pertinentes et comparables au sujet du recours à ces mesures, sans que cela porte préjudice aux mesures de surveillance en cours. La DélCdG souhaitait qu'une nouvelle stratégie d'information du public soit élaborée sur cette base et qu'elle lui soit présentée avant la fin de l'année 2018.

En mai et juin 2018, la DélCdG a mené des entretiens séparés avec les chefs du DDPS, du DFAE et du DDPS au sujet de leurs expériences avec la procédure de consultation relative aux mesures de recherche soumises à autorisation. À cette occasion, elle a appris que les mesures en question faisaient régulièrement l'objet de discussions lors des séances de la DélSéc.

Lorsqu'elle a entendu le SRC en août 2018 au sujet des opérations et des informateurs (cf. ch. 4.5), la DélCdG a également demandé des éclaircissements concernant

⁹⁵ Lettre de la DélCdG au TAF et à l'AS-Rens du 19.6.2018.

⁹⁶ Ordonnance du 16.8.2017 sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens; RS 121.3).

⁹⁷ Question Glättli «Loi fédérale sur le renseignement. Promesse du Conseil fédéral d'un recours limité à l'exploration du réseau câblé», 6.12.2017 (17.5640).

⁹⁸ «Davantage de recherches d'urgence, moins de mesures de surveillance». Communiqué de presse du DFJP du 3.5.2018.

⁹⁹ Ordonnance du 15.11.2017 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OSCPT; RS 780.11).

la mise en œuvre de mesures de recherche soumises à autorisation en vue de soutenir certaines opérations. En octobre 2018, le SRC a communiqué à la délégation des renseignements actualisés s'agissant de sa compétence de s'infiltrer dans des systèmes informatiques en vertu de l'art. 26, al. 1, let. d, ch. 1, LRens.

Après que la présidente de la Cour I du TAF a attiré l'attention de la DélCdG, en automne 2017, sur le problème des ressources pour la procédure d'autorisation au sens de l'art. 29 LRens, le TAF a déposé une demande auprès de la CAJ-E, à la fin du mois de janvier 2018, visant la création d'un poste de juge supplémentaire à durée déterminée (cf. ch. 3.6.3). Toutefois, lorsque le Conseil des Etats a voulu examiner l'initiative parlementaire ad hoc à la session d'automne 2018, la Commission administrative du TAF a retiré sa demande sans indiquer de raison.

Par lettre du 27 septembre 2018, la DélCdG a exprimé son étonnement face au procédé du TAF, à qui il a demandé de lui indiquer, dans un délai d'un mois, comment il entendait s'acquitter des tâches lui incombant en vertu de la LRens avec les ressources dont il disposait. En outre, la délégation a indiqué attendre de la nouvelle direction de la Cour I qu'elle continue à présenter en détail les charges de personnel dans son rapport d'activité annuel. Le TAF a répondu dans les temps à la DélCdG le 26 octobre 2018.

4.4 Exploration radio et exploration du réseau câblé

L'organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé (OCI) contrôle la légalité des mandats d'exploration radio que le SRC et le SRM confient au COE. Ces mandats, dont la plupart portent sur plusieurs années, sont généralement contrôlés une fois par an. Depuis l'entrée en vigueur de la LRens, l'OCI est aussi chargé de surveiller l'exécution des missions d'exploration du réseau câblé autorisées et avalisées. Les nouveaux mandats d'exploration du réseau câblé durent six mois au plus et l'autorisation peut être prolongée à plusieurs reprises de trois mois au plus (art. 41, al. 3, LRens). Par conséquent, il est nécessaire que l'OCI effectue son premier contrôle dans les six mois qui suivent le début de l'exploration (art. 10, al. 2, OSRens). Si le TAF autorise la prolongation d'un mandat, les contrôles subséquents de l'OCI ont lieu annuellement, comme pour l'exploration radio.

Les membres de l'OCI sont proposés par le DDPS et nommés par le Conseil fédéral. Jusqu'à présent, celui-ci a toujours nommé trois membres; l'OCI pourrait toutefois compter jusqu'à cinq membres selon l'ordonnance. Chaque année, l'OCI est chargé d'établir un rapport à l'intention du DDPS, qui transmet ce rapport au Conseil fédéral; cette année, celui-ci l'a examiné le 28 mars et, comme à l'accoutumée, il a chargé le DDPS de faire parvenir le rapport annuel de l'OCI à la DélCdG pour qu'elle en prenne connaissance. De plus, le DDPS a été chargé de présenter au Conseil fédéral, d'ici au 31 décembre 2018, un rapport portant sur la création de synergies avec d'autres organes de surveillance et sur les façons d'éviter les doubles emplois.

Le mandat confié au DDPS repose sur une demande émanant de l'OCI: dans son rapport annuel, l'organe avait émis des doutes sur sa capacité à garantir un contrôle suffisant de l'exploration radio et de l'exploration du réseau câblé eu égard à son organisation et ses méthodes de travail. Selon l'OCI, c'est moins le nombre de ses

membres qui pose un problème que le fait que les contrôles sont menés par des militaires, c'est-à-dire par des employés de la Confédération qui assument cette fonction à titre accessoire en plus de leur fonction ordinaire. Par conséquent, l'OCI a proposé d'envisager, du moins à moyen terme, de transférer ses tâches à l'AS-Rens, dont les collaborateurs exercent leur fonction à titre principal. Or, une telle décision nécessiterait une modification de la LRens.

Le 29 juin 2018, la DélSéc s'est penchée sur un état des lieux dressé par le DDPS concernant les organes de contrôle dans le domaine du renseignement. Elle a évoqué la dissolution de l'OCI et le transfert des tâches de ce dernier à l'AS-Rens, le DDPS précisant que c'est l'OCI lui-même qui préconisait cette solution. La DélSéc avait déjà entendu le président de l'OCI sur ce sujet en novembre 2017.

Deux ans auparavant, le 5 novembre 2015, la DélCdG avait demandé pour la première fois au Conseil fédéral comment l'OCI entendait assumer les nouvelles tâches que lui confère la LRens. Dans sa lettre, la DélCdG avait prié le Conseil fédéral de vérifier dans quelle mesure il y avait lieu de renforcer l'effectif de l'OCI. Pour la DélCdG, la question des ressources ne se limitait toutefois pas au nombre des membres de l'organe, mais portait aussi sur leur disponibilité et sur les capacités du secrétariat, auquel le DDPS met à disposition les moyens dont il a besoin.

Dans son courrier du 10 juin 2016, le chef du DDPS a écrit qu'une réponse ne pourrait être apportée à la question de la DélCdG qu'une fois que l'activité de surveillance induite par l'exploration du réseau câblé aurait été clarifiée. Il a précisé que, pour estimer les ressources nécessaires, il manquait des informations importantes telles que le futur nombre de mandats d'exploration du réseau câblé ou les règles qui seraient prévues par l'ordonnance d'exécution. En agissant de la sorte, le Conseil fédéral et le DDPS n'ont, en fin de compte, pas accordé d'attention à la capacité de fonctionnement de l'OCI lors de la mise en œuvre de la LRens et, surtout, n'ont pas garanti qu'il puisse remplir son mandat légal.

La capacité de l'OCI à remplir son mandat légal a à nouveau été évoquée lors de la discussion du 1^{er} février 2017 entre la DélCdG et le président de l'OCI consacrée au futur de l'organe. Le président de la DélCdG a estimé qu'il fallait en premier lieu déterminer les recoupements entre les activités de l'OCI, du TAF et de l'AS-Rens. Il s'est aussi demandé si les contrôles effectués par l'OCI au sens de la LRens se justifiaient même, eu égard à la création de l'AS-Rens. Le président de l'OCI a toutefois confirmé à la DélCdG que l'OCI serait apte à fonctionner d'ici l'entrée en vigueur de la LRens, le 1^{er} septembre 2017.

Le 15 mai 2018, la DélCdG a discuté du rapport annuel 2017 de l'OCI avec les trois membres de cet organe. Aux termes du rapport, l'OCI ne savait toujours pas précisément comment il pouvait garantir les contrôles de l'exploration du réseau câblé le plus efficacement possible. Par conséquent, la DélCdG souhaitait savoir dans quelle mesure il fallait encore clarifier la question du moment où l'OCI devait contrôler un mandat d'exploration du réseau câblé et si les dispositions d'ordonnance étaient encore insuffisantes compte tenu de l'art. 10, al. 2, OSRens. Le président de l'OCI a alors expliqué que c'étaient surtout les processus entre l'OCI et le TAF qui n'étaient pas encore réglés de façon suffisamment précise. Selon lui, cette question méritait d'être traitée sur le terrain, dans le cadre d'un «galop d'essai» avec le SRC et le

TAF. En vue de la mise en oeuvre technique de l'exploration du réseau câblé au cours du deuxième semestre 2018, l'OCI a mis en place une procédure de contrôle afin de garantir que les mots-clefs utilisés pour la recherche dans le cadre de l'exploration du réseau répondaient bien aux catégories approuvées par le TAF.

La DélCdG a également constaté que les rapports annuels des dernières années ne contenaient aucune indication sur les recommandations formelles éventuellement émises par l'OCI et ne précisait pas si l'OCI avait proposé au DDPS de mettre un terme à des missions d'exploration radio. Or, la LRens prévoit toujours une telle tâche (art. 79, al. 3, LRens). Le président de l'OCI a expliqué que, lorsque l'organe constatait des points sur lesquels il fallait apporter des corrections, il en informait directement l'unité concernée, sans émettre de recommandation formelle. La DélCdG a prié l'OCI d'indiquer dorénavant dans son rapport annuel les recommandations et les propositions formulées par ses soins pendant l'année sous revue.

Le 19 novembre 2018, la DélCdG a saisi l'occasion de son deuxième entretien semestriel avec le chef du DDPS pour parler du fonctionnement de l'OCI. Si elle ne souhaitait pas s'immiscer dans les investigations que le DDPS devait mener pour le compte du Conseil fédéral, il était pour elle indiscutable que l'OCI devait remplir son mandat légal jusqu'à une éventuelle révision de la LRens.

4.5 Opérations et informateurs

Après son inspection relative à l'affaire Claude Covassi¹⁰⁰, la DélCdG a mené une deuxième inspection dans le domaine sensible des opérations et des informateurs, à savoir l'inspection consécutive à l'affaire Daniel Moser. Dans ce cadre, elle a dû traiter un grand nombre d'informations secrètes. Lorsque ces informations étaient importantes pour étayer les constatations de la DélCdG, celle-ci les a intégrées à la version secrète du rapport qu'elle a adressé au Conseil fédéral. Dans le rapport publié, les passages concernés ont été caviardés. La délégation a ainsi souligné l'importance de ces informations pour son travail, tout en rappelant qu'elle était disposée à accorder la protection nécessaire aux informations secrètes.

Après avoir recueilli les avis des autorités et des personnes concernées, elle a adopté son rapport le 13 mars 2018. Lors de son inspection, elle a décelé des problèmes qu'elle n'a pas souhaité aborder dans son rapport, mais dont elle a discuté par oral avec le Conseil fédéral au cours d'une rencontre organisée le 26 mars 2018. Les membres du Conseil fédéral ont alors reçu de primeur un exemplaire du rapport complet non caviardé.

Le 26 mars 2018, la DélCdG a présenté aux CdG la version du rapport qui devait être publiée et les deux commissions ont approuvé la publication¹⁰¹. Le même jour, la délégation a soumis le rapport au Conseil fédéral, lui demandant de prendre posi-

¹⁰⁰ Affaire de l'informateur du Centre islamique de Genève. Rapport de la Délégation des Commissions de gestion du 15.5.2007 (FF **2007** 6477).

¹⁰¹ Inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne. Rapport de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 13.3.2018 (FF **2018** 5147).

tion d'ici au 1^{er} octobre 2018. Ce délai était plus long que les délais habituels, car la DélCdG souhaitait s'assurer que le nouveau directeur du SRC ait pris ses fonctions avant que le Conseil fédéral ne présente son avis.

Le 20 août 2018, la DélCdG a discuté du rapport du SRC relatif aux opérations et aux informateurs avec le nouveau directeur du SRC. Conformément à l'art. 19 ORens, ce rapport doit être établi chaque année; la DélCdG l'examine après que le chef du DDPS en a pris connaissance.

La LRens opérant auparavant une distinction légale entre l'acquisition d'informations en Suisse et l'acquisition d'informations à l'étranger, le SRC a dû revoir la conception de son rapport. La DélCdG a constaté que cela avait permis d'en améliorer la qualité; toutefois, elle a demandé au DDPS d'adapter certains points du modèle de rapport, demande à laquelle le chef du DDPS a accédé par lettre du 27 septembre 2018.

Le 28 septembre 2018, le Conseil fédéral a fait parvenir à la DélCdG son avis sur le rapport de celle-ci¹⁰². Il a décidé d'accepter toutes les recommandations de la délégation. Parallèlement, il a chargé le DDPS et le DFJP de lui présenter, d'ici la fin de l'année 2019, un rapport sur les recommandations qui les concernent. La DélCdG n'a toutefois pris connaissance de ce mandat qu'à la lecture du dispositif de la décision du Conseil fédéral, car celui-ci n'en a pas fait état dans son avis.

Le 24 octobre 2018, la DélCdG a pris acte de l'avis du Conseil fédéral, qu'elle a ensuite informé, par lettre du 30 octobre 2018, de la suite de la procédure du point de vue de la haute surveillance. Elle l'a notamment prié de lui faire parvenir, d'ici au 15 janvier 2020, son appréciation concernant la mise en œuvre des recommandations ainsi que les rapports du DDPS et du DFJP.

Comme la délégation l'a indiqué au Conseil fédéral, elle souhaite entre-temps ne se pencher que ponctuellement sur la mise en œuvre de ses recommandations. Conformément à la recommandation 6, elle prie le SRC d'indiquer dans son rapport au sens de l'art. 19 ORens, pour toutes les relations avec des informateurs qui ont pris fin en 2018, si et comment l'informateur concerné a pu être informé de la fin de la collaboration. S'agissant de la recommandation 10, la DélCdG souhaite en outre que la cheffe du DFJP saisisse l'occasion de leur prochain entretien pour lui exposer les raisons qui pourraient empêcher la cheffe du département d'être informée de la collaboration entre la PJF et le SRC.

Les recommandations 5, 7 et 12 sont liées à un événement spécifique (une procédure pénale menée contre un informateur du SRC, par ex.). Si un tel événement devait se produire, la DélCdG attend que les acteurs concernés appliquent ses recommandations, notamment pour ce qui est des devoirs d'information visés aux recommandations 5 et 12.

Le 24 octobre 2018, la délégation a pris connaissance de l'avis du MPC et a constaté avec satisfaction que celui-ci avait l'intention de mettre en œuvre les recommandations le concernant. En 2019, dans le cadre de leur entretien ordinaire, la DélCdG et

¹⁰² Inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne. Avis du Conseil fédéral du 28.9.2018 relatif au rapport de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 13.3.2018 (FF **2018** 6633).

le procureur général de la Confédération se pencheront sur les recommandations 9 et 13, lesquelles concernent la collaboration du MPC avec la PJF et le SRC.

Le 19 novembre 2018, la DélCdG et le chef du DDPS se sont entretenus à propos du premier rapport sur le recours à des couvertures que les collaborateurs du SRC ont le droit d'utiliser pour cacher leur appartenance au service de renseignement. Conformément à l'art. 17, al. 4, LRens, le directeur du SRC doit soumettre un tel rapport chaque année au chef du DDPS. Ils ont également parlé du rapport du Conseil fédéral sur les identités d'emprunt qui, aux termes de l'art. 80, al. 4, LRens, est soumis chaque année à la délégation pour qu'elle en prenne acte.

4.6 Application de la LRens dans les cantons

Conformément à l'art. 11, al. 1, OSRens, les cantons désignent les services et les organes responsables des activités liées à la surveillance cantonale et les annoncent au SG-DDPS, à l'intention du SRC et de l'AS-Rens. Le 29 mai 2018, le SG-DDPS a publié une liste de ces services et organes dans la Feuille fédérale¹⁰³. On peut y constater que, dans la plupart des cantons, la surveillance administrative est assurée par le commandant de la police cantonale¹⁰⁴ ou par le département compétent¹⁰⁵. Dans quelques cantons, c'est l'exécutif¹⁰⁶ ou un organe spécial¹⁰⁷ qui en est responsable. Avant de publier la liste, le DDPS l'avait remise à la DélCdG. Fin février 2018, la délégation avait pris acte avec satisfaction du travail du DDPS et des cantons.

Conformément à l'art. 46, al. 1, LRens, les autorités d'exécution cantonales ont l'interdiction de constituer leurs propres fichiers en application de la LRens. Par conséquent, les données provenant des systèmes d'information cantonaux qui existaient avant l'entrée en vigueur de la LRens ont dû être transférées dans le système INDEX SRCant¹⁰⁸ dans un délai d'un an, c'est-à-dire pour le 1^{er} septembre 2018 (cf. art. 74 OSIS-SRC). Dans l'avis du 13 avril 2017 qu'elle a remis au chef du DDPS concernant le projet d'OSIS-SRC, la DélCdG avait demandé la fixation de ce délai transitoire¹⁰⁹. Dans ce contexte, la DélCdG a étroitement suivi la migration des données

¹⁰³ Désignation des services et organes responsables des activités liées à la surveillance cantonale. Liste du SG-DDPS du 29.5.2018 (FF **2018** 2869).

¹⁰⁴ Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Glaris, Grisons, Jura, Obwald, Schwyz Valais et Zoug.

¹⁰⁵ Argovie, Genève, Lucerne, Neuchâtel, Nidwald, Schaffhouse, Saint-Gall, Thurgovie, Vaud et Zurich.

¹⁰⁶ Bâle-Campagne et Uri.

¹⁰⁷ Bâle-Ville, Fribourg, Soleure et Tessin.

¹⁰⁸ Le système INDEX SRCant n'est pas un système d'information à part entière (art. 47 LRens *a contrario*), mais une composante du système INDEX SRC. L'art. 29, let. b, OSIS-SRC définit l'INDEX SRCant comme un système dans lequel sont traitées les données provenant d'enquêtes préalables d'autorités d'exécution cantonales. Conformément à l'art. 29, al. 1, let. c, OSIS-SRC, l'INDEX SRCant contient aussi un système pour gérer les mandats et classer les rapports des autorités d'exécution cantonales, mais pas au sens de l'art. 9, al. 3, OSIS-SRC.

¹⁰⁹ Rapport annuel 2017 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30.1.2018, ch. 4.5.3 (FF **2018** 1991, 2055).

des bases de données cantonales dans l'INDEX SRC et s'est régulièrement informée de l'état des travaux auprès du SRC.

Le 3 octobre 2017, le SRC a remis à la DélCdG un rapport portant sur le volume des données avant et après l'entrée en vigueur de la LRens. A ce moment-là, les données de quinze organes d'exécution cantonaux avaient été transférées dans l'INDEX SRC. Dans cinq cantons, qui avaient classé leurs données sous une forme structurée, la migration n'avait pas encore eu lieu; pour les six autres cantons, aucune information n'était disponible. Par lettre du 15 novembre 2017, la DélCdG a prié le DDPS de l'informer, pour la mi-mars 2018, de l'état de la migration des données dans les onze cantons concernés.

Dans son rapport du 6 mars 2018, le SRC a informé la DélCdG que la migration des données non structurées de tous les organes d'exécution cantonaux avait pu être achevée fin octobre 2017. Dans neuf cantons, la migration des données structurées n'avait pas encore été effectuée, mais devrait être terminée dans les délais (c'est-à-dire avant la fin du deuxième trimestre 2018).

Par lettre du 28 août 2018, la DélCdG a demandé au SRC qu'il lui présente un rapport sur l'achèvement de la migration des données cantonales. Dans son rapport final du 3 octobre 2018, le SRC a informé la DélCdG que 24 organes d'exécution cantonaux avaient achevé leur migration et effacé les données de leurs systèmes d'origine. Un canton avait obtenu une prolongation du délai jusqu'à la fin du mois d'octobre 2018 afin de vérifier d'éventuelles erreurs. Le canton de Genève ayant rencontré des problèmes techniques, des représentants du SRC se sont rendu sur place en septembre 2018 pour des éclaircissements.

Dans sa lettre du 28 août 2018, la DélCdG avait aussi prié le DDPS de veiller à ce que les délais d'effacement des données contenues dans le système INDEX SRCant soient calculés à partir du moment où les données en question ont été saisies dans la base de données cantonale et non pas à partir du moment où elles ont été importées dans le système INDEX SRCant. Le 16 août 2018, la commission de gestion du Grand Conseil du canton de Berne avait formulé une demande en ce sens auprès de la DélCdG, car elle craignait qu'un nouveau délai d'effacement de cinq ans ne commence à courir en raison de la migration et, partant, que la durée de conservation maximale prévue à l'origine ne soit dépassée. En outre, la DélCdG a demandé au DDPS de vérifier en détail les données du service de renseignement du canton de Berne transférées dans le système INDEX SRC afin de déterminer si les délais d'effacement du système cantonal avaient été repris correctement.

Dans son rapport du 3 octobre 2018, le SRC a confirmé que la date de classement originelle n'avait pas toujours pu être reprise lors de la migration des données non structurées. Selon le SRC, les données cantonales ont toutefois pu être groupées par année dans des dossiers, de sorte que toutes les données d'une année puissent être effacées simultanément. Par ailleurs, lors de la migration des données structurées, la date de saisie a pu être conservée; toutefois, pour les cantons de Genève, de Schwyz et de Zurich, c'est par erreur la date de la migration qui a été indiquée comme date de changement. Le SRC a déclaré que ces erreurs seraient corrigées pour fin octobre 2018.

En ce qui concerne le respect des délais de conservation de l'organe d'exécution du canton de Berne, l'organe interne de contrôle de la qualité au sein du SRC a indiqué, dans son rapport du 11 avril 2018, que la date de saisie originelle – utilisée pour calculer le délai d'effacement – n'avait pas pu être obtenue lors de la migration des données non structurées¹¹⁰. Selon le SRC, le rassemblement de ces données par année dans des dossiers pouvait toutefois garantir que les données seraient correctement effacées.

Le 2 novembre 2018, le Grand Conseil du canton de Genève a examiné une question urgente¹¹¹ concernant la transmission de rapports du SRC au chef du Département de la sécurité et de l'économie, responsable du service de renseignement cantonal (SRCant) de Genève. La réponse du Conseil d'Etat a retenu l'attention des médias locaux, qui ont alors demandé des informations à la DélCdG.

Comme le président de la DélCdG l'a expliqué dans sa réponse à un journaliste¹¹², lors de son prochain entretien avec le chef du DDPS et le directeur du SRC la délégation avait déjà prévu d'aborder la problématique de la transmission par les SRCant d'informations reçues de la part du SRC à d'autres offices cantonaux. Le président a souligné que cette question ne se pose pas seulement pour les informations que les SRCant reçoivent du SRC, mais aussi pour celles qu'ils acquièrent par leurs propres moyens et sur mandat du conseiller d'Etat responsable de la sécurité et du renseignement.

Le président de la DélCdG a également répondu que la délégation avait l'intention d'analyser les dispositions légales pertinentes sous le régime de la LRens entrée en vigueur en septembre 2017, puis de clarifier avec le DDPS quelles étaient les pratiques des cantons qui pouvaient être considérées comme acceptables du point de vue de la légalité et de l'opportunité.

En ce qui concerne la situation légale avant l'entrée en vigueur de la LRens, il a relevé que, pour la DélCdG, les dispositions de l'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC)¹¹³ étaient claires. Selon l'ancien art. 22, al. 4, let. a, OSRC, les membres des organes de sûreté cantonaux pouvaient transmettre les données personnelles qu'ils avaient reçues de la Confédération à leurs supérieurs. Cette disposition permettait donc la transmission des rapports du SRC par un SRCant au conseiller d'Etat dont il dépend.

Lors de l'entretien qu'elle a eu avec des représentants du DDPS, le 19 novembre 2018, la DélCdG a été informée au sujet de la prise de contact du SRC avec les autorités genevoises. À cette occasion, elle a appris que le Conseil d'Etat du canton de Genève avait reçu environ 300 rapports du SRC. Elle a également été informée du fait que le SRCant de Genève traite encore dans des systèmes cantonaux des données qui, en vertu de l'art. 46, al. 1, LRens, ne peuvent être enregistrées que dans

¹¹⁰ Dans le cadre du plan annuel des contrôles par sondage, l'organe de contrôle de la qualité du SRC avait également vérifié la migration des données des cantons de Bâle-Ville, Argovie et Genève.

¹¹¹ Question Jean Batou du 31.10.2018 (QUE 893-A).

¹¹² «Renseignement: Genève fait tiquer Berne». *Tribune de Genève*, 8.11.2018.

¹¹³ Ordonnance du 4.12.2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (RO 2009 6937).

le système INDEX SRC. Les données visées contiennent aussi des données personnelles que le SRCant a enregistrées après l'entrée en vigueur de la LRens.

4.7 **Rencontre entre la DélCdG et les organes cantonaux de surveillance parlementaire**

Avec l'entrée en vigueur de la LRens le 1^{er} septembre 2017, les compétences relatives à la haute surveillance des activités de renseignement dans les cantons ont été pour la première fois explicitement définies dans une loi. Dans son co-rapport du 22 avril 2014 relatif à la LRens, la DélCdG s'était prononcée en faveur des dispositions qui ont finalement été adoptées (art. 80, al. 2, let. b, et art. 82 LRens¹¹⁴). Cette intervention dans le processus législatif a conduit à ce que les organes cantonaux de surveillance administrative et les organes cantonaux de surveillance parlementaire puissent continuer de contrôler le travail de leurs organes d'exécution cantonaux – que ce soit de manière indépendante ou sur mandat spécifique du SRC.

La nouvelle loi place la haute surveillance exercée par la DélCdG et la haute surveillance exercée par les organes cantonaux de surveillance parlementaire sur un pied d'égalité en ce qui concerne le contrôle de l'application de la LRens dans les cantons. Pour que les activités de surveillance de ces organes fonctionnent le plus harmonieusement possible, la DélCdG a fait de la haute surveillance au sein des cantons une priorité de sa stratégie de haute surveillance en 2018.

Par une lettre du 29 mars 2018 adressée aux organes cantonaux de surveillance parlementaire, la DélCdG a estimé que, juridiquement, le contrôle de la surveillance administrative dans les cantons relevait exclusivement de la compétence de la DélCdG et des organes précités, précisant toutefois que cette tâche devait incomber en premier lieu auxdits organes. En conséquence, elle a indiqué qu'elle ferait preuve d'une grande retenue dans ce domaine. Elle a également déclaré que, dans certains cas, la DélCdG pouvait aussi avoir besoin de se pencher sur certaines activités spécifiques d'un organe cantonal d'exécution dans le cadre de l'exercice de son mandat de haute surveillance. Toutefois, elle en informerait l'organe cantonal de surveillance parlementaire compétent avant de prendre une telle mesure. La DélCdG a précisé que, dans de tels cas, elle serait favorable à ce que la Confédération et le canton concerné adoptent autant que possible une approche coordonnée dans le domaine de la haute surveillance.

Jusqu'à début octobre 2018, quatorze cantons ont répondu à la lettre de la DélCdG du 29 mars 2018, dont douze ont montré leur intérêt pour un contact systématique avec la DélCdG: les commissions de gestion des cantons de Bâle-Ville, de Berne, de Fribourg, de Glaris, des Grisons, de Soleure, du Tessin, de Thurgovie, du Valais et de Zurich ainsi que la commission de la sécurité publique du canton d'Argovie et la commission de l'économie publique du canton de Saint-Gall sont disposées à coopérer en ce sens. Par contre, pour la commission de surveillance et de contrôle du canton de Lucerne et la commission de gestion et de vérification des comptes du

¹¹⁴ Rapport annuel 2014 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30.1.2015, ch. 4.5.2 (FF **2015** 4763, 4833).

canton d'Obwald, il était encore trop tôt pour établir une approche coordonnée avec la DélCdG.

Après avoir effectué un état des lieux le 24 octobre 2018, la DélCdG a décidé de rencontrer les organes cantonaux de surveillance parlementaire au premier trimestre 2019. Le 29 octobre 2018, elle leur a fait parvenir un courrier contenant des propositions de dates et de thèmes.

Au cours des contacts qu'elle a pris avec les organes précités, la DélCdG a également eu l'occasion de s'exprimer sur des questions liées à la haute surveillance des services de renseignement cantonaux ainsi qu'à la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Par lettre du 16 août 2018, la DélCdG s'est ralliée à l'avis de la commission de gestion du canton de Berne selon lequel les organes cantonaux de surveillance administrative doivent avoir la possibilité de classer les activités de renseignement selon qu'elles sont effectuées sur mandat de la Confédération ou, de manière indépendante, par l'organe d'exécution cantonal. La DélCdG estime que la législation permet indiscutablement de tenir une telle statistique et qu'il est même judicieux de le faire afin de garantir le bon fonctionnement de la haute surveillance et de la surveillance administrative.

Le 30 août 2018, la DélCdG a écrit à la commission de la sécurité publique du canton d'Argovie pour lui faire part de ses réflexions concernant les exigences en matière de haute surveillance cantonale sur les organes d'exécution cantonaux. De l'avis de la DélCdG, le principe selon lequel la haute surveillance contrôle surtout le fonctionnement de la surveillance administrative a fait ses preuves. Selon elle, il faudrait vérifier si l'autorité cantonale de surveillance administrative répond aux exigences minimales prévues par l'OSRens. La DélCdG estime qu'il est essentiel, pour la crédibilité de la haute surveillance, que le travail de haute surveillance reste confidentiel. A son avis, il est possible de garantir un traitement sûr et clair des documents confidentiels en prenant les mesures organisationnelles et techniques adéquates.

4.8 Activité de surveillance de l'AS-Rens

La DélCdG exerce la haute surveillance sur tous les services de la Confédération et des cantons qui participent à l'exécution de la LRens. Elle est ainsi le seul organe qui peut contrôler la façon dont se construit le nouveau système de surveillance des services de renseignement et si celui-ci remplit les attentes du législateur et des citoyens.

L'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) a commencé ses travaux avec l'entrée en vigueur de la LRens le 1^{er} septembre 2017. Un mois auparavant, son chef, qui avait été nommé par le Conseil fédéral le 10 mai 2017, avait pris ses fonctions. Le 16 octobre 2017, il a informé la DélCdG de la mise en place progressive de l'autorité. La délégation a pu constater que le DDPS, auquel l'AS-Rens est administrativement rattachée, lui apportait le soutien nécessaire.

Le 21 décembre 2017, la DélCdG a eu un nouvel échange avec le chef de l'AS-Rens au sujet du règlement interne¹¹⁵ de l'autorité ainsi que de sa planification des inspections pour l'année 2018. En vertu de l'art. 78, al. 2, LRens, l'AS-Rens coordonne ses activités avec la haute surveillance exercée par la DélCdG. A ce stade, la délégation n'a constaté aucun point sur lequel une coordination aurait été nécessaire.

Le 16 mai 2018, la DélCdG et l'AS-Rens ont discuté du rapport et des recommandations résultant de l'unique inspection que l'autorité a pu effectuer en 2017.

À cette occasion, la DélCdG a appris que quatre collaborateurs travaillaient déjà au sein de l'AS-Rens et que des personnes adéquates avaient été recrutées pour les cinq postes restants. Elle a également été informée que le premier rapport annuel de l'AS-Rens était prévu pour mars 2019 et qu'il serait publié conformément à l'art. 78, al. 3, LRens. Les discussions ont en outre porté sur les résultats de l'inspection relative à l'affaire Daniel Moser (cf. ch. 4.5). La DélCdG avait fait parvenir à l'AS-Rens la version secrète du rapport.

La conférence que l'AS-Rens planifiait avec les autorités cantonales de surveillance administrative pour le mois d'août a elle aussi été évoquée. L'AS-Rens comptait saisir l'occasion de cette conférence pour inspecter la façon dont lesdites autorités assument leurs tâches de surveillance. Dans ce contexte, il importait à la DélCdG de préciser que l'AS-Rens doit effectivement surveiller l'activité de renseignement des organes cantonaux d'exécution, mais qu'elle n'a pas compétence pour contrôler ou évaluer l'organisation et le travail de la surveillance cantonale de ces organes.

L'AS-Rens et la DélCdG ont convenu que, lorsque l'AS-Rens remet ses rapports d'inspection au chef du DDPS, elle les porte aussi à la connaissance de la haute surveillance. Début septembre 2018, la DélCdG avait déjà reçu les quatre premiers rapports prévus dans le cadre de la planification des inspections pour l'année 2018. À sa séance du 24 octobre 2018, elle a discuté de trois de ces rapports avec le chef de l'AS-Rens et les différents responsables d'audit.

La délégation et le chef de l'AS-Rens ont en outre évoqué la méthodologie des audits de l'autorité ainsi que des questions de principe concernant les recommandations formulées. La délégation souhaitait également savoir dans quelle proportion le nombre des recommandations de l'AS-Rens allait évoluer et quel serait leur impact sur les services audités.

De l'avis de la DélCdG, l'adéquation et l'efficacité du nouveau système de surveillance dépendent principalement de ce que les rapports et les recommandations de l'AS-Rens génèrent des avantages concrets pour la surveillance et la conduite directes des services de renseignement par le chef du DDPS. Lors de l'entretien du 19 novembre 2018, ce point a été longuement discuté avec le chef du DDPS.

Le 20 novembre 2018, la DélCdG et l'AS-Rens se sont penchées sur un autre rapport d'inspection. En raison du nombre croissant d'inspections menées par l'AS-Rens, et eu égard au large champ d'activité de la DélCdG dans l'exercice de la haute surveillance des services de renseignement et des autres domaines secrets, la délégation n'est pas en mesure de discuter en détail de tous les rapports avec

¹¹⁵ Règlement interne de l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement du 26.2.2018 (FF **2018** 1521).

l'AS-Rens. Par conséquent, la DélCdG a décidé de se concentrer sur les contrôles qui fournissent des informations de base et des renseignements supplémentaires pertinents pour son activité de contrôle usuelle ainsi que, notamment, sur les rapports qui mettent le doigt sur de nouveaux problèmes significatifs touchant les services de renseignement.

Parallèlement, la DélCdG a reconnu la nécessité de suivre de plus près la planification annuelle des inspections de l'AS-Rens dans le cadre de la haute surveillance sur l'activité de celle-ci. Il s'agit moins de surveiller l'obligation qui incombe à l'AS-Rens de coordonner sa planification avec les activités de la DélCdG que de veiller, dans l'optique de la haute surveillance parlementaire, à ce que les inspections menées par l'AS-Rens se concentrent sur des domaines prioritaires pour la légalité du fonctionnement des services de renseignement suisses. A la séance du 20 novembre 2018, la délégation a par conséquent examiné avec le chef de l'AS-Rens sa planification provisoire des inspections pour l'année 2019.

4.9 Ordonnance sur la cyberdéfense militaire

4.9.1 Enquêtes précédentes de la DélCdG

En 2007, la DélCdG s'est penchée une première fois sur les plans de l'armée relatifs aux cyberopérations, en se fondant sur une étude conceptuelle sur les futures opérations sur l'information de l'armée datée de l'année 2005¹¹⁶. Vu que cette étude laissait de côté certaines questions juridiques essentielles, la DélCdG a chargé le DDPS, en octobre 2007, de lui fournir des éclaircissements juridiques complémentaires. Au printemps 2008, la DélCdG a toutefois constaté que le DDPS ne pouvait pas répondre de manière satisfaisante à certaines questions essentielles, telles que celle de savoir si le droit en vigueur permettait à l'armée de s'infiltrer dans des systèmes étrangers en temps de paix. En avril 2008, la DélCdG a par conséquent chargé le DDPS de demander à l'Office fédéral de la justice (OFJ) et à la Direction du droit international public (DDIP) de lui présenter un avis afin de clarifier ces questions.

En outre, la DélCdG a informé le DDPS que les crédits destinés à doter l'armée de capacités pour des cyberopérations ne seraient débloqués qu'une fois que les bases légales nécessaires auront été créées. La Délégation des finances (DéFin) s'est ralliée à ce point de vue après avoir évoqué le sujet avec la DélCdG¹¹⁷.

Le 10 mars 2009, l'OFJ et le DDIP ont présenté leur avis commun. La DélCdG a considéré que ce document servirait de référence pour les discussions ultérieures sur les aspects juridiques des opérations menées dans les réseaux informatiques¹¹⁸ et a

¹¹⁶ Rapport annuel 2007 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 25.1.2008, ch. 3.9.6 (FF **2008** 4579, 4673).

¹¹⁷ Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États du 30.4.2009 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2008, ch. 3.5.4 (FF **2009** 4797, 4848).

¹¹⁸ Lettre de la DélCdG au DFAE et au DFJP du 28.5.2009.

demandé sa publication dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC). L'avis y a été publié le 2 septembre 2009¹¹⁹.

4.9.2 Réglementation de la cyberdéfense dans la Loi sur l'armée

Le message relatif au développement de l'armée (DEVA)¹²⁰ du 3 septembre 2014 ne prévoyait aucune nouvelle compétence en matière de protection des systèmes d'information de l'armée. Selon le droit en vigueur, les mesures de protection étaient limitées aux systèmes de l'armée, qu'elles portent sur la réduction de la vulnérabilité ou sur la détection et la gestion des incidents.

Lorsque le Parlement a examiné le DEVA en 2015, les commissions chargées de l'examen préalable – d'abord celle du Conseil national, puis celle du Conseil des Etats – ont déposé des propositions qui ont finalement mené à ce que le nouvel art. 100, al. 1, let. c, LAAM octroie à l'armée la compétence de s'introduire dans les systèmes et les réseaux informatiques étrangers ayant servi à mener des attaques contre des systèmes de l'armée. Cette nouvelle disposition était applicable aussi bien en temps de paix qu'en cas de service actif. Cette nouvelle compétence, qui faisait partie intégrante des tâches de l'armée, concernait les attaques émanant de l'étranger; un engagement contre des attaques provenant de systèmes en Suisse n'a toutefois été exclu ni explicitement, ni implicitement. L'approbation d'une telle mesure incombait toujours au Conseil fédéral, sauf en cas de service actif.

Le 17 mars 2016, les Chambres fédérales ont adopté la révision de la loi relative au DEVA. Début juillet de la même année, le chef du DDPS a proposé à la DélCdG d'être consultée sur les principaux projets d'ordonnance de mise en œuvre du DEVA. Par lettre du 29 août 2016, la DélCdG a informé le DDPS qu'elle souhaitait prendre position sur le droit d'exécution relatif aux cyberopérations de l'armée au sens de l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM, ainsi que sur les révisions de l'ordonnance concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA)¹²¹ et de l'ordonnance sur la guerre électronique et l'exploration radio (OGE)¹²². S'agissant des cyberopérations de l'armée, la DélCdG s'intéressait surtout à la forme de la surveillance et à la coordination avec les compétences analogues du SRC.

A l'origine, le DDPS prévoyait d'intégrer les dispositions d'exécution de l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM dans l'ordonnance sur la sécurité militaire (OSM)¹²³; finalement, il a décidé d'édicter une ordonnance distincte portant sur la cyberguerre militaire menée pour défendre la sécurité militaire (cyberordonnance). Au moment de mettre

¹¹⁹ Avis de droit de l'OFJ et de la DDIP du 10.3.2009 sur les bases légales des opérations dans les réseaux informatiques par les services du DDPS (publié dans JAAC 3/2009).

¹²⁰ Message du 3.9.2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée (FF 2014 6693).

¹²¹ Ordonnance du 4.12.2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA; RS 510.291).

¹²² Ordonnance du 17.10.2012 sur la guerre électronique et l'exploration radio (OGE; RS 510.292).

¹²³ Ordonnance du 14.12.1998 sur la sécurité militaire (OSM; RS 513.61).

formellement le projet en consultation, le DDPS a utilisé l'appellation «ordonnance sur la cyberdéfense militaire (OCMil)».

Le 17 octobre 2017, la DélCdG a discuté avec le chef du DDPS de plusieurs questions de principe concernant la cyberdéfense militaire. Elle a alors appris que l'OCMil ne devrait être édictée qu'en automne 2018.

Dans la lettre qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 16 novembre 2017, la DélCdG a estimé que l'infiltration secrète dans des systèmes informatiques étrangers était une démarche exigeante qui présentait certains risques sur le plan politique. L'éventuelle utilisation de ces instruments doit faire l'objet d'une réflexion poussée et, lors de la mise en œuvre, elle doit être régulièrement contrôlée. En cas d'échec ou de réaction inattendue de l'Etat concerné, il est nécessaire, selon la DélCdG, que le Conseil fédéral en soit informé à temps.

Pour ces raisons, la DélCdG a estimé judicieux de prévoir une haute surveillance concomitante sur l'infiltration de systèmes informatiques étrangers. Vu que l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM devait déjà entrer en vigueur au début de l'année 2018, elle a demandé au Conseil fédéral de l'informer d'ici là de toutes les cyberactions menées par l'armée¹²⁴.

Début 2018, le nouvel art. 5, let. c^{ter}, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS)¹²⁵ est entré en vigueur à la suite d'une révision de l'ordonnance. Cet article prévoit que le Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS) assume la surveillance de la cyberdéfense militaire et établit des rapports à l'intention du Conseil fédéral. Il se fonde sur l'art. 42, al. 2, LOGA, selon lequel le secrétariat général d'un département assume les tâches de surveillance que lui confie le chef du département, en se tenant à ses instructions. La nouvelle disposition de l'Org-DDPS ne crée aucun droit à l'information particulier pour cette surveillance et ne règle pas la procédure de rapport.

4.9.3 Première consultation de la DélCdG sur l'OCMil

Le 12 avril 2018, le SG-DDPS a envoyé à la DélCdG un projet d'OCMil, assorti d'explications, lui demandant de prendre position sur ce texte jusqu'à la fin mai 2018. Après avoir examiné le projet une première fois à sa séance du 25 avril 2018, la DélCdG a décidé de demander de plus amples informations au DDPS. Dans la lettre qu'elle a adressée au chef du DDPS le 27 avril 2018, elle a en outre souligné que, sous sa forme actuelle, le projet d'ordonnance du DDPS ne tenait pas suffisamment compte des demandes que la délégation avait formulées en août 2016. Concrètement, il était question de la forme de la surveillance et de la coordination entre les cyberactivités de l'armée et celles du SRC.

¹²⁴ Rapport annuel 2017 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 20.1.2018, ch. 4.7 (FF **2018** 1991 2058).

¹²⁵ Ordonnance du 7.3.2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS; RS **172.214.1**).

Le 15 mai 2018, la DélCdG s'est penchée sur la réponse que le DDPS lui a fait parvenir le 4 mai 2018. Dans sa lettre, le DDPS estime que le chef du DDPS peut lancer une cyberattaque sans l'approbation du Conseil fédéral en cas d'urgence. Pour lui, étant donné que la protection contre des attaques provenant du cyberspace nécessite une réaction rapide, il est juste de prévoir, dans l'ordonnance, une procédure d'urgence qui déroge à l'obligation prescrite dans la LAAM d'obtenir l'autorisation du Conseil fédéral. Selon le DDPS, le fait d'informer le Conseil fédéral ultérieurement permet à ce dernier, au besoin, d'examiner la question et de mettre un terme à l'action avec effet immédiat.

Outre la notion de cyberattaque, l'ordonnance a aussi introduit celle de cyberexploration, dont l'objectif est d'acquérir des informations dans le cyberspace en vue de la cyberdéfense. Toutefois, dans ses réponses, le DDPS ne précise pas si la LAAM habilite également l'armée, dans le cadre de la cyberexploration, à infiltrer des systèmes étrangers avant que ces systèmes ne soient utilisés pour mener une attaque contre la Suisse.

En conséquence, la délégation a décidé de soumettre à l'OFJ et à la DDIP plusieurs questions concernant l'interprétation de l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM; elle leur a également demandé de mettre à jour leur avis de droit de 2009 sur les bases légales des opérations dans les réseaux informatiques. Parallèlement, elle a décidé qu'elle ne prendrait position sur un projet d'OCMil qu'une fois que l'administration aurait achevé ses travaux législatifs après la dernière consultation des offices.

4.9.4 Prise de position de la DélCdG relative à l'OCMil

Le 13 juin 2018, l'OFJ et la DDIP ont répondu conjointement à la DélCdG. La question de l'admissibilité d'une délégation de la compétence d'autorisation du Conseil fédéral au DDPS, pour les cyberattaques, a été traitée par l'OFJ.

Dans son avis, l'OFJ indiquait que, sur la base de la documentation analysée, il lui était impossible de déterminer si le législateur avait exclu une telle délégation. Il estimait qu'on ne pouvait pas avoir une interprétation univoque et qu'il appartenait donc au Conseil fédéral, en fin de compte, de prendre la décision politique de déléguer ou non au DDPS, dans l'OCMil, l'approbation d'une cyberattaque.

Au contraire, la DélCdG estime qu'on peut faire une interprétation stricte de l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM, lorsque l'on prend en considération les dispositions analogues de la loi sur le renseignement (LRens): l'intention de la commission du Conseil des États chargée de l'examen préalable était explicitement de faire en sorte que les compétences de l'armée en matière de cyberattaque soient cohérentes avec les dispositions de la LRens, lesquelles permettent au service de renseignement civil – le Service de renseignement de la Confédération (SRC) – de réagir à une cyberattaque menée contre des infrastructures critiques de la Suisse. Lors des débats du Conseil des États, le président de la commission avait notamment déclaré que la nouvelle disposition de la LAAM visait à assurer la congruence avec la nouvelle LRens¹²⁶.

¹²⁶ BO 2015 CE 708

La nouvelle disposition de la LAAM s'est largement inspirée de la formulation de l'actuel art. 37, al. 1, LRens, qui règle les contre-attaques menées par le SRC sur des systèmes situés à l'étranger. Dans le message du 19 février 2014 relatif à la LRens, on peut notamment lire que les contre-attaques informatiques «sont sensibles du point de vue de la politique extérieure et qu'elles ne peuvent de ce fait relever de la seule compétence du SRC: elles ne doivent être effectuées que sur décision du Conseil fédéral [...]»¹²⁷.

Pour les Chambres fédérales, il ne faisait non plus aucun doute que l'art. 37, al. 1, LRens excluait implicitement toute délégation de la compétence d'approbation du Conseil fédéral. C'est précisément parce qu'une délégation au sens de l'art. 47, al. 2, LOGA n'était pas autorisée que le Conseil national avait estimé nécessaire de prévoir une telle compétence de délégation directement dans l'art. 37, al. 1, LRens; ce passage avait finalement été biffé lors de l'ultime examen des divergences avec le Conseil des États¹²⁸.

De l'avis de la DélCdG, le législateur avait explicitement l'intention d'aligner l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM sur les dispositions analogues de la LRens, notamment l'art. 37, al. 1, LRens. En outre, les Chambres fédérales avaient clairement considéré que l'art. 37, al. 1, LRens impliquait que la compétence d'approbation du Conseil fédéral ne pouvait être déléguée.

Lorsqu'elle a reçu le projet définitif de l'OCMil de la part du DDPS, en septembre 2018, la DélCdG a dû constater que l'ordonnance prévoyait toujours une délégation de la compétence d'autorisation au DDPS pour les cyberattaques. Cette nouvelle version imposait cependant un délai (24 heures) pour en informer rétroactivement le Conseil fédéral.

Dans sa prise de position adressée au DDPS le 25 octobre 2018, la DélCdG défendait toutefois l'avis selon lequel l'armée ne pouvait pas mener de cyberattaques contre des cibles à l'étranger sans l'approbation préalable du Conseil fédéral. La DélCdG ne saurait juger définitivement si l'intention du législateur était tout aussi claire s'agissant d'une contre-attaque menée contre un système situé en Suisse. Toutefois, rien n'indique que les Chambres fédérales souhaitent réglementer différemment la procédure d'approbation visée à l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM selon que la cible se trouve en Suisse ou à l'étranger.

S'agissant de l'application de l'art. 47, al. 2, LOGA, l'urgence de la décision considérée est négligeable: n'est pertinent que le fait que, selon le législateur, l'organisation d'une cyberattaque visant l'étranger est une décision d'importance prépondérante ou de grande portée politique. Or, conformément à l'art. 13, al. 1, LOGA, le Conseil fédéral prend de telles décisions après en avoir délibéré en commun.

Dans ce contexte, la DélCdG a rappelé que la LOGA permet déjà au Conseil fédéral de garder sa capacité de décision et d'action même en cas d'urgence. Tout membre du Conseil fédéral peut en tout temps demander la tenue d'une séance, le cas échéant sous la forme d'une conférence téléphonique. En cas d'urgence, le président de la Confédération a la compétence d'ordonner des mesures provisionnelles (art. 26,

¹²⁷ Message du 19.2.2014 concernant la loi sur le renseignement (FF 2014 2029 2100).

¹²⁸ BO 2015 CN, 1717 s.

al. 1, LOGA); s'il n'est pas possible de réunir le Conseil fédéral en séance ordinaire ou extraordinaire – notamment en raison de l'urgence –, le président de la Confédération décide à la place de celui-ci (art. 26, al. 2, LOGA).

En ce qui concerne l'argument selon lequel on ne peut pas parler de délégation au sens juridique lorsque la compétence d'approbation du DDPS est liée à la condition qu'une cyberattaque déjà ordonnée est soumise a posteriori, dans un certain délai, au Conseil fédéral pour décision, la DélCdG estime qu'il n'est pas recevable. En effet, le Conseil fédéral perd sa liberté d'action à partir du moment où la cyberattaque du DDPS commence à avoir des effets sur la capacité de fonctionnement du système informatique visé. Étant donné qu'une procédure urgente est précisément justifiée par la nécessité de produire rapidement un effet sur le système visé, le Conseil fédéral ne pourrait, au mieux, qu'examiner la situation et décider s'il souhaite poursuivre la cyberattaque. Toutefois, il ne peut revenir sur les effets déjà produits par la cyberattaque. De plus, les traces laissées par les mesures prises par l'armée sur les systèmes infiltrés ne pourraient être effacées que si l'action était prolongée – dans la mesure où cela est techniquement possible.

Pour ces raisons, la DélCdG a donc recommandé au DDPS d'adapter le projet d'OCMil de sorte qu'aucune mesure au sens de l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM ne puisse être prise sans la décision préalable du Conseil fédéral.

La DélCdG a en outre proposé de préciser, à l'art. 2 OCMil, que les mesures soumises à autorisation régies par l'ordonnance ne peuvent viser que des systèmes informatiques de tiers qui ont été utilisés pour mener des attaques contre des systèmes d'information et des réseaux informatiques de l'armée.

Le courrier de la DélCdG destiné au DDPS a également été adressé en copie au DFJP, au DDPS et à la ChF. Lors de son entrevue avec la DélCdG du 19 novembre 2018, le chef du DDPS a informé cette dernière que, comme la délégation l'avait préconisé dans sa prise de position, il allait renoncer à prévoir une délégation de compétence du Conseil fédéral au DDPS pour déclencher une cyber contre-attaque.

4.10 Archivage du rapport d'enquête Cornu

4.10.1 Historique

Saisie d'une requête, la DélCdG avait entamé des analyses en 2016 afin de déterminer si les documents relatifs à l'enquête administrative menée par le juge d'instruction Cornu sur les relations entre l'organisation P-26 et des organisations analogues à l'étranger avaient été archivés conformément aux prescriptions¹²⁹. Il est apparu que le DDPS détenait au moins un exemplaire secret du rapport final; par contre, le département n'avait toujours pas retrouvé le dossier relatif à l'enquête en 2017.

En juin 2017, la DélCdG avait obtenu du chef du DDPS que son département rende accessible la version caviardée du rapport d'enquête – établie dès 1991 dans la perspective d'une publication éventuelle – avant l'expiration du délai de protection. Le

¹²⁹ Rapport annuel 2017 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30.1.2018, ch. 4.4 (FF **2018** 1991 2049).

chef du DDPS avait également chargé la Sécurité des informations et des objets (SIO) de verser aux AFS les documents relatifs à la P-26 qu'elle détenait.

Le 23 novembre 2017, l'association «Pro Castellis» a ouvert un musée dans l'ancien bunker de la P-26 à Gstaad. D'après le journal *Anzeiger von Saanen*, qui a publié un article détaillé à ce sujet dans son édition du 22 décembre 2017¹³⁰, le musée exposerait des objets et des documents soumis depuis 1991 à un délai de protection de 50 ans, notamment ceux relatifs à la Commission d'enquête parlementaire sur des événements de grande portée au Département militaire fédéral (CEP DMF). C'est la raison pour laquelle l'association et la Confédération avaient convenu de conditions d'accès très restrictives; cependant, un régime d'exception était prévu pour certains groupes de personnes, comme les anciens membres de la P-26 ou les membres du SRC.

Le 21 décembre 2017, l'émission «Temps présent» de la RTS a consacré un documentaire à la P-26. A la fin du reportage, la RTS s'est plainte du fait que «Pro Castellis» ait assorti l'autorisation d'effectuer des prises de vues au sein du bunker de Gstaad à l'obligation de soumettre l'intégralité du reportage à un visionnement par l'association des vétérans de la P-26 avant diffusion, pour approbation. Refusant d'accepter ces conditions, la RTS a finalement renoncé à tourner à l'intérieur du bunker.

4.10.2 Publication du rapport d'enquête Cornu

L'inauguration du musée de Gstaad a ravivé le débat public au sujet de la P-26. Avec la publication du rapport annuel des CdG et de la DélCdG le 30 janvier 2018, le sort des documents relatifs à l'enquête administrative Cornu a donné lieu aussi matière à discussion, jusqu'au dépôt, à la session de printemps 2018, d'une série d'interventions parlementaires (18.5010, 18.3193, 18.3358). Dans son avis relatif à la motion 18.3358, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à publier la version caviardée du rapport Cornu après avoir procédé à des anonymisations supplémentaires. C'est ce qu'il a fait le 25 avril 2018¹³¹.

Le Conseil fédéral a ainsi rendu ce rapport accessible non seulement aux chercheurs intéressés, mais aussi au grand public. La DélCdG estime que le document publié comporte toutes les informations essentielles figurant dans la version originale, dont seuls quelques détails demeurent secrets. Elle pense en outre que des personnes au fait de l'affaire ne devraient pas avoir grande difficulté à identifier la plupart des noms que le DDPS a caviardés, dont une partie est de toute manière mentionnée dans le communiqué de presse détaillé publié par le DMF en septembre 1991.

On peut donc supposer que le juge d'instruction Cornu a pris en compte dans son rapport toutes les informations pertinentes pour le mandat d'examen qui étaient contenues dans les documents. Cependant, le rapport lui-même renvoie, pour d'autres

¹³⁰ «Musée Résistance Suisse – Das grosse Museum in Gstaad ist eingeweiht». *Anzeiger von Saanen*, 22.12.2017.

¹³¹ Organisation P-26: le Conseil fédéral rend publique une version anonymisée du «Rapport Cornu». Communiqué de presse du DDPS du 25.4.2018.

points, à des informations contenues dans les dossiers qui n'ont pas été reprises dans ledit rapport. Par conséquent, la DélCdG estime que la publication du rapport Cornu n'enlève rien à l'importance des dossiers – en particulier les 69 procès-verbaux d'audition – pour la recherche historique.

4.10.3 Contrats conclus par le DDPS avec «Pro Castellis»

Considérant les informations parues dans les médias, la DélCdG s'est demandé si des documents relatifs à la P-26 étaient aussi conservés dans l'ancien bunker de Gstaad et, dans l'affirmative, dans quelle mesure cette pratique était compatible avec les dispositions en vigueur relatives à l'archivage et au maintien du secret. Le 28 février 2018, la DélCdG a donc demandé au DDPS des informations au sujet des contrats qu'il a conclus avec «Pro Castellis» concernant le bunker de Gstaad et au sujet des objets ayant appartenu à la P-26 et qui y seraient éventuellement exposés.

Dans sa réponse datée du 19 mars 2018, le chef du DDPS a déclaré ne pas savoir si des documents relatifs à la P-26 se trouvaient dans le bunker, soulignant en revanche que «Pro Castellis» n'était pas autorisée à tenir des archives parallèles avec des documents qui devaient être versés aux AFS. Il a cependant indiqué que des objets ayant appartenu à la P-26 et prêtés en 2008 par le Service de renseignement stratégique (SRS) étaient exposés dans le bunker. Il s'agit de divers appareils de transmission et de cryptage ainsi que de quelques armes et de dispositifs de mise à feu neutralisés.

A la séance du 28 mars 2018, le responsable de la gestion du portefeuille et de l'environnement d'armasuisse a expliqué que le bunker avait été déclassé en 2002 et mis en vente par la suite. Une expertise réalisée à l'initiative de «Pro Castellis» a ensuite attesté la valeur historique nationale de l'ouvrage. Comme l'association était prête à prendre en charge l'entretien de ce dernier (dénomination officielle: A-01780), le DDPS a conclu avec elle, le 25 mars 2015, un contrat de droit de superficie d'une durée de 50 ans.

En vertu de ce contrat, «Pro Castellis» est tenue d'entretenir l'ouvrage et ne peut l'utiliser qu'à des fins historiques et comme centre de documentation. L'ouvrage n'étant pas situé dans une zone affectée à des besoins publics, le DDPS devait respecter les directives de la commune concernée en matière d'aménagement du territoire. Il s'agissait en particulier d'éviter tout trafic public indésirable, qui aurait été inévitable si un musée traditionnel avait été ouvert. C'est la raison pour laquelle le contrat prévoit qu'aucune publicité ne peut être faite au sujet des locaux et que les visiteurs doivent être invités directement.

Le 4 janvier 2018, armasuisse a fait savoir à «Pro Castellis» que les conditions prévues dans le contrat signifiaient ni plus ni moins que les heures d'ouverture et le programme des manifestations et des visites ne devaient pas être publiés: on ne saurait donc imposer sur la base de ce document d'autres obligations aux visiteurs. Lors de l'audition, la DélCdG a obtenu la confirmation qu'on ne saurait en aucune façon s'appuyer sur ce contrat pour exiger un visionnage des prises de vues effectuées comme cela a été manifestement demandé à la RTS.

En outre, le 28 mars 2018, la DélCdG a appris du directeur du SRC ad interim que le contrat de prêt du 21 juillet 2008 prévoyait que les objets provenant de la P-26 auraient dû être exposés dans un autre ouvrage (A-6903), sis sur le territoire de la commune de Benken (SG). Comme les éléments en question étaient toujours classifiés, l'exposition ne devrait être ouverte qu'aux anciens membres de la P-26, aux collaborateurs du SRS et à certains militaires, et ce, jusqu'à la fin du délai de protection de 30 ans.

Après avoir appris que les objets concernés devraient être transférés à Gstaad, le SRC a résilié le contrat de prêt le 10 mai 2016. Toutefois, d'entente avec l'Office central du matériel historique de l'armée suisse (OCMHA), le SRC a décidé, le 30 août 2016, de prolonger le délai jusqu'au 31 décembre 2017, de manière à permettre l'ouverture du musée. Au cours de l'année 2017, le SRC a commencé à dresser l'inventaire des objets selon les consignes de l'OCMHA. Jusqu'à la fin du premier semestre 2018, il a pu déclassifier tout le matériel dont il n'a plus besoin pour son propre usage et l'a remis à l'office central.

À l'entretien du 19 novembre 2018, le DDPS a indiqué à la DélCdG qu'il n'y avait plus de matériel appartenant aux services de renseignement dans l'installation de Gstaad et que, à l'avenir, l'OCMHA poursuivra une politique cohérente en matière de prêt du matériel de la P-26 qui lui a été confié. D'ailleurs, l'office central a déjà pris contact avec des institutions privées ayant signalé leur intérêt, parmi lesquelles figure aussi «Pro Castellis». L'intention déclarée du DDPS est de conclure un nouveau contrat de prêt réglant de manière appropriée l'accès des visiteurs intéressés, dans la mesure où les dispositions du contrat de superficie de l'installation de Gstaad le permettent.

4.10.4 Documents présentant une valeur archivistique conservés à Gstaad

Par lettre du 19 mars 2018, le chef du DDPS a informé la DélCdG que son département et les AFS effectueraient une visite de l'ancien bunker de la P-26 à Gstaad pour avoir un aperçu des documents s'y trouvant et déterminer ensemble dans quelle mesure ils présentent une valeur archivistique.

Le 16 mai 2018, la DélCdG a entendu le directeur ad interim des AFS concernant la recherche en cours des documents relatifs à l'enquête administrative Cornu. Les AFS ont expliqué à la DélCdG que les documents de la P-26 ne devraient pas être conservés ou exposés dans le bunker de Gstaad, mais qu'ils devraient plutôt être proposés aux AFS qui décideraient, d'entente avec le DDPS, de les archiver ou non et, dans l'affirmative, avec quels délais de protection.

Le 8 juin 2018, après avoir pris rendez-vous avec «Pro Castellis», des représentants du SG-DDPS, de l'OCMHA, d'armasuisse, de la SIO, de la Bibliothèque am Guisanplatz (BiG) et des AFS se sont rendus dans le bunker de Gstaad. Le représentant du SG-DDPS en a informé la DélCdG par oral le 18 juin 2018. Le 9 août 2018, le DDPS et les AFS ont remis à la DélCdG leur rapport écrit, dans lequel ils ont indiqué avoir reçu de «Pro Castellis» des copies électroniques de quelque 230 docu-

ments conservés dans le bunker; un examen a permis de conclure que tous ces documents présentaient une valeur archivistique.

Le DDPS et les AFS considèrent ainsi que ces documents doivent être versés aux AFS. Le DDPS est responsable de faire en sorte que les originaux – pour autant qu’ils soient retrouvés – soient aussi remis aux AFS. Une exposition de copies de ces documents dans l’ancien bunker de la P-26 serait autorisée uniquement si le DDPS, en sa qualité de propriétaire des données, en autorisait la consultation en vertu de l’art. 18 OLAr¹³². Toutefois, toute personne intéressée devrait alors pouvoir les consulter: les délais de protection applicables aux documents qui y sont conservés ne sauraient en aucun cas justifier des restrictions d’accès au site.

4.10.5 Recherche des dossiers

Le 15 mai 2018, le chef du DDPS a informé la DélCdG de l’état d’avancement du mandat de recherche qu’il avait donné le 21 février 2018 concernant les documents relatifs à l’enquête administrative Cornu. Si aucun indice concernant l’emplacement des dossiers en question n’avait encore pu être décelé, un deuxième exemplaire numéroté (n° 2) du rapport d’enquête avait toutefois été retrouvé à la BiG¹³³.

Le chef du DDPS a indiqué que la recherche se poursuivait. Il a ajouté qu’il n’avait encore discuté ni avec le chef du DMF de l’époque ni avec son agent de liaison, mais que ce dernier et M. Cornu avaient été contactés par un collaborateur du SG-DDPS.

Ainsi que les AFS l’ont expliqué à la DélCdG lors de l’audition du 15 mai 2018, un exemplaire non numéroté du rapport Cornu avait été découvert dans le dossier que le sous-chef d’état-major du renseignement de l’époque avait remis aux AFS avant son départ à la retraite en 2000. Les AFS n’avaient toutefois trouvé aucun indice permettant de conclure que les dossiers relatifs à l’enquête administrative lui avaient été remis conformément aux règles en vigueur.

Cependant, une analyse des documents pertinents émanant de la CEP DMF avait appris à la DélCdG que l’agent de liaison du département auprès de la CEP DMF avait été responsable des documents après que M. Cornu les eut remis au DMF avec son rapport au début du mois d’août 1991. En effet, le chef du DMF avait invité à l’époque les membres de la CEP à venir consulter «le rapport final secret de M. Cornu et les dossiers originaux»¹³⁴ dans le bureau de l’agent de liaison. En outre, au début du mois de novembre 1991, la CEP avait discuté en détail avec le chef du DMF et son agent de liaison de l’archivage des documents relatifs à la P-26 en général et à l’enquête administrative Cornu en particulier.

Le 18 juin 2018, la DélCdG a appris que ni le chef du DDPS ni sa secrétaire générale n’avaient encore pris contact avec le chef du DMF de l’époque et avec l’ancien agent de liaison du département auprès de la CEP DMF. Les recherches entreprises

¹³² Ordonnance du 8.9.1999 relative à la loi fédérale sur l’archivage (Ordonnance sur l’archivage, OLAr; RS **152.11**).

¹³³ La DélCdG avait consulté l’exemplaire n° 14 en automne 2016.

¹³⁴ Lettre adressée par le chef du DMF à la CEP DMF le 18.9.1991.

par le DDPS étant jusque-là restées vaines, la DélCdG a prié le chef du DDPS, le 22 juin 2018, de se procurer tous les renseignements utiles concernant le sort de ces dossiers auprès des anciens responsables du DMF. La DélCdG n'a reçu une réponse à sa lettre que le 1^{er} octobre 2018, alors qu'elle avait fixé fin août comme délai.

Comme l'a écrit le DDPS, l'agent de liaison du département auprès de la CEP DMF avait remis aux archives du secrétariat général tous les documents liés à l'enquête administrative, avant le départ du chef de département pour le DFF. Le chef du DDPS de l'époque avait prévu de confier par la suite aux archives la liste secrète en sa possession des membres de la P-26, en même temps que les autres documents secrets. Comme la SIO l'a confirmé à la DélCdG, c'est bien elle qui est ensuite entrée en possession de cette liste.¹³⁵

Le DDPS constate une nouvelle fois que les investigations menées jusqu'ici n'ont abouti à aucun résultat. Il a considéré que des recherches directement dans les dossiers seraient difficilement réalisables, car elles nécessiteraient un examen de tous les dossiers remis depuis 1991.

Les renseignements fournis par le DDPS ont incité la DélCdG à auditionner elle-même l'agent de liaison du Conseil fédéral auprès de la CEP DMF, ce qu'elle a fait le 19 novembre 2018. Il s'est toutefois avéré impossible d'obtenir a posteriori des renseignements sans équivoque sur le sort de la documentation du juge d'instruction Cornu après que celle-ci eut quitté les mains de l'agent de liaison du Conseil fédéral. Selon ce dernier, il n'y a cependant aucune raison de penser que les documents en question aient été détruits à l'époque. La DélCdG ne peut donc pas exclure que la documentation recherchée ait bien été versée aux AFS, mais pas avec un délai de protection aussi élevé que celui appliqué normalement aux actes de la P-26 et qui aurait aussi dû s'appliquer à ces documents.

Le 19 novembre 2018, la DélCdG s'est également entretenue une dernière fois avec le chef du DDPS afin de discuter des efforts déployés au sein de son département pour retrouver tous les actes de la P-26. Celui-ci a assuré la délégation que tous les documents qui ont été retrouvés dans l'entre-temps seraient encore archivés en décembre 2018, en collaboration avec les AFS. Pour sa part, la DélCdG a demandé au DDPS de l'informer de la mise en œuvre de ces mesures et du délai prévu pour mettre un terme à la recherche des actes restants.

Le 20 décembre 2018, le DDPS a versé aux AFS tous les documents concernant la P-26 qu'il avait pu rassembler à cette date. Ces documents incluaient la liste des noms des membres de la P-26. À sa première séance de 2019, la DélCdG a pris acte de la fin des travaux du DDPS. La Délégation regrette que le DDPS n'ait pas été en mesure de retrouver les dossiers de l'enquête administrative Cornu. Elle a donc décidé de clore son examen de la requête déposée en 2016 et de publier ses résultats dans le présent rapport annuel.

¹³⁵ Au mois de décembre 2000, le conseiller fédéral Adolf Ogi a transmis à la SIO les documents relatifs à la P-26 qui se trouvaient dans le coffre-fort qu'il avait reçu de son prédécesseur, afin que celle-ci puisse les conserver en lieu sûr.

4.11 **Soutien apporté par le DFAE à des ONG étrangères**

En juillet 2018, les médias suisses ont publié des articles critiques au sujet du soutien apporté par le DFAE à des organisations non gouvernementales (ONG) menant des projets en Israël et dans le Territoire palestinien occupé. Le DFAE verse ces contributions principalement dans le cadre de la coopération au développement et de la promotion de la paix.

Le DFAE a mis à la disposition des journalistes intéressés une liste des organisations soutenues. Toutefois, les noms de trois organisations partenaires de la division Sécurité humaine (DSH) – les montants des contributions versées étant quant à eux demeurés visibles – avaient été caviardés, ce qui avait donné lieu à des critiques et à des spéculations; les médias ont ainsi appelé la DélCdG à examiner ces informations non accessibles au public¹³⁶. Un journaliste s'est même adressé directement au vice-président de la DélCdG à ce sujet.

Le 20 août 2018, la DélCdG s'est penchée sur ces trois organisations, après avoir obtenu du DFAE toutes les informations pertinentes à leur sujet. Elle a alors constaté qu'elle s'était déjà intéressée aux organisations en question le 29 août 2016 et avait même entendu le secrétaire d'Etat du DFAE à ce sujet. Manifestement, un projet avec une quatrième organisation était arrivé à échéance dans l'intervalle.

Comme deux ans auparavant, la DélCdG a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir sur le plan de la haute surveillance parlementaire. Elle a aussi admis le principe selon lequel le DFAE peut, au besoin, garantir aux partenaires qu'il soutient la confidentialité nécessaire, et ce, pas seulement dans le cas de projets ayant un rapport avec le conflit au Proche-Orient¹³⁷. Parallèlement, la DélCdG estime que ces activités ne concernent que de manière marginale les domaines devant rester secrets soumis à sa haute surveillance en vertu de l'art. 53, al. 2, LParl. Pour cette raison, elle n'examinera plus la question du financement d'ONG par le DFAE à l'avenir.

5 **Rapports de gestion et rapports récurrents**

5.1 **Rapport de gestion 2017 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 pri-

¹³⁶ «Viele Finanzflüsse führen nach Palästina». *NZZ* du 2.7.2018 (version électronique).

¹³⁷ Cf. réponse du Conseil fédéral à la question 18.5518 (CN Reimann Maximilian).

ses 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 2018, les commissions ont choisi de thématiser le sujet suivant: Exercice de conduite 2017. 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 2018, les chefs de département ont fourni aux commissions des informations portant sur les points suivants, qu'ils avaient donc choisis eux-mêmes:

DFAE	– Relations Suisse – UE – Sécurité dans le monde
DFI	– Réforme de la prévoyance vieillesse – Intégration des personnes handicapées sur le marché du travail – Maîtrise des coûts dans l'assurance-maladie obligatoire – TARMED
DFE	– Informatique et numérisation – Renforcement de la compétitivité de la Suisse
DFJP	– Défis dans le domaine de l'asile: Agenda Intégration / mise en œuvre de la révision de la loi sur l'asile – Défis sociétaux
DETEC	– Gestion de l'innovation à l'exemple des drones – Marché de l'électricité: sécurité d'approvisionnement et future conception du marché
DDPS	– Développement de l'armée – Air 2030 / Renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien – Polycom 2030 / Réseau de données sécurisé (RDS+)
DEFR	– Perspective économiques extérieures – Travail, éducation et recherche à l'ère de la numérisation
ChF	– ECS 17: Exercice de conduite stratégique 2017 – L'administration à l'ère du numérique

En avril 2018, les sous-commissions des CdG ont en outre tenu leurs séances préparatoires en vue de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral, recevant alors autorités, chefs de département, tribunaux et représentants des entités de la Confédération devenues autonomes. Concernant ces dernières, le rapport du Conseil fédéral relatif à la réalisation des objectifs stratégiques de chacune d'entre elles a notamment été thématisé. Etant donné les différents problèmes rencontrés au sein de la

Poste (CarPostal), le rapport du Conseil fédéral y afférent n'était pas encore disponible à ce moment-là. C'est la raison pour laquelle les CdG ont décidé, à leurs séances du mois de mai, de ne pas finaliser l'examen du rapport de gestion 2017 du Conseil fédéral et d'attendre le rapport du Conseil fédéral relatif à la réalisation des objectifs stratégiques de la Poste en 2017. Cette décision a été annoncée le 18 mai 2018 par un communiqué de presse des CdG.

Le Conseil fédéral a adopté son rapport relatif à la réalisation des objectifs stratégiques de la Poste en 2017 au mois de juin 2018. Après un examen détaillé effectué par leurs sous-commissions compétentes, la CdG-E et la CdG-N ont décidé, respectivement en août 2018 et en septembre 2018, de terminer l'examen du rapport de gestion et de proposer aux conseils de l'approuver. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d'automne¹³⁸.

Dans le même temps, les CdG ont demandé au Conseil fédéral de consacrer, dans son rapport de gestion 2018, qui paraîtra au printemps 2019, un chapitre à la manière dont il a traité le dossier CarPostal, aux mesures qu'il a prises à cet égard et aux enseignements qu'il en a tirés.

5.2 Rapport de gestion 2017 du Tribunal fédéral

Aux termes de l'art. 3 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)¹³⁹, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le TF et il lui incombe d'approuver le rapport de gestion de ce dernier. C'est pourquoi, chaque année, les CdG se penchent sur ledit rapport et auditionnent des représentants du TF et des tribunaux de première instance.¹⁴⁰ 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 2017, au printemps 2018, les thèmes suivants ont notamment été abordés: la charge de travail des tribunaux, en particulier dans le domaine du droit pénal, le recours aux juges suppléants du Tribunal fédéral, les échanges internationaux entre le Tribunal fédéral et d'autres hautes cours telles que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi que l'état d'avancement du dossier judiciaire électronique et la collaboration entre les tribunaux et les autorités de poursuite pénale dans ce domaine.

Les CdG ont conclu que le TF et les autres tribunaux fédéraux faisaient preuve de professionnalisme et fournissaient un bon travail. Elles ont donc proposé à leurs conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2017 du TF¹⁴¹. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d'été 2018.

¹³⁸ 18.001 Rapport de gestion du Conseil fédéral 2017 (BO **2018** N 1203 ss et BO **2018** E 790 ss.).

¹³⁹ Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS **173.110**).

¹⁴⁰ Les tribunaux de première instance de la Confédération sont le TAF, le TPF et le TFB.

¹⁴¹ Cf. BO **2018** N 904 s. et BO **2018** E 530 s.

5.3 Autres rapports traités par les CdG

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

Les CdG ont fixé la liste des rapports du Conseil fédéral sur les entités autonomes qu'elles souhaitent examiner chaque année¹⁴² ou à un moment particulier de la période stratégique¹⁴³. 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 annuel du rapport du Conseil fédéral sur la gestion du personnel ou examen tous les deux ans du rapport annuel de l'OFAS sur les assurances sociales). Là aussi, tout membre des CdG peut demander à tout moment qu'un rapport non inscrit au programme soit examiné.

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

6 Travaux législatifs

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

En juin 2015, le conseiller national Rudolf Joder a déposé une initiative parlementaire¹⁴⁴ qui visait à ce que les CdG puissent exercer la haute surveillance sur la gestion au sens de l'art. 26 LParl de manière plus efficace, plus rapide, plus efficiente et dans la meilleure coordination possible avec les autres organes de surveillance de la Confédération.

Le conseiller national Joder, qui était alors le président de la CdG-N, a développé son initiative en rappelant des problèmes récents qui avaient, selon lui, mis en évidence l'importance et la nécessité de la haute surveillance parlementaire et en soulignant qu'il était urgent et indispensable qu'une administration fédérale en expansion, active sur de plus en plus de fronts, soit contrôlée systématiquement dans le respect des principes de légalité, d'opportunité et d'efficacité. Selon le conseiller national, les Commissions de gestion doivent donc être renforcées en conséquence.

La CdG-N a donné suite à l'initiative le 19 novembre 2015 et la CdG-E a approuvé cette décision le 26 février 2016.

¹⁴² Etat 2018: Swisscom, Poste, CFF, Skyguide, RUAG, FINMA et domaine des EPF.

¹⁴³ Etat 2018: Swissmedic, IFSN et ASRE.

¹⁴⁴ Iv. pa. Joder «Renforcer les Commissions de gestion» du 18.6.2015 (15.451).

Il incombe désormais à la CdG-N d'élaborer un projet de mise en œuvre de l'initiative. Le 22 mars 2016, elle a décidé de s'atteler elle-même à l'élaboration du projet, avec le concours des commissions concernées, et de ne pas déléguer cette tâche à la Commission des institutions politiques (CIP). La CdG-N a par ailleurs choisi d'intégrer la révision des dispositions relatives aux commissions d'enquête parlementaire (CEP) dans le projet et de compléter ce dernier en ce sens. La CdG-E a approuvé ce choix le 8 avril 2016.

Le 24 juin 2016, la CdG-N a chargé le juge fédéral Niklaus Oberholzer, dans le cadre d'un mandat d'expertise, d'élaborer des propositions de révision des dispositions de la LParl relatives aux CEP (art. 163 à 171 et art. 155). M. Oberholzer devait ainsi examiner plusieurs possibilités, allant d'une simple révision des dispositions en vigueur (simplification des dispositions de procédure et harmonisation de ces dernières avec les prescriptions relatives aux commissions et délégations de surveillance) à une intégration dans les commissions de surveillance. Dans ce contexte, il a notamment été chargé de se pencher sur la question de savoir si une CEP pourrait être instituée par l'Assemblée fédérale moyennant un instrument plus simple que celui de l'initiative parlementaire.

Dans le rapport relatif à son expertise, M. Oberholzer propose de laisser aux CEP leur caractère d'instrument utilisé exceptionnellement en vue de résoudre des situations de crise extraordinaires, même si aucune CEP n'a été instituée ces vingt dernières années. Par ailleurs, il suggère que les différentes dispositions régissant l'organisation et les procédures des commissions de surveillance, des délégations et des CEP qui ont été créées au fil du temps, après des événements ponctuels, soient remaniées et homogénéisées. Le juge préconise notamment le renforcement ponctuel des droits des commissions de surveillance. Une autre option consiste en la création d'une délégation de surveillance spéciale, qui pourrait être instituée plus rapidement et plus simplement qu'une CEP.

Les propositions de l'expert ont été présentées, lors d'une séance plénière, aux deux CdG, qui ont ensuite chargé leur secrétariat d'élaborer un projet sur la base de ces propositions et de la discussion ayant eu lieu lors de la séance. La CdG-N devrait se pencher sur le projet en mars 2019.

7 **Etat des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DÉCdG**

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

On distingue trois phases principales dans la réalisation d'une inspection des CdG. Premièrement, la phase *d'inspection* à proprement parler, qui s'appuie sur les recherches de la commission et/ou une évaluation du CPA. Cette étape se clôt par l'adoption d'un rapport, généralement public, adressé à l'autorité compétente, soit en

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

Ci-après, les CdG présentent un état des lieux de l'ensemble de leurs inspections ouvertes à fin 2018, c'est-à-dire pour lesquelles les trois phases n'ont pas encore été achevées. Les inspections définitivement closes, dont le contrôle de suivi a été mené à bien et/ou pour lesquelles aucun traitement subséquent n'a été décidé, ne sont pas recensées ici.

Inspections ouvertes – CdG

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Perception de la redevance radio-TV 2019–2025: appel d'offres public	2017	Poursuite du contrôle de suivi (2019)
Cautionnement de navires de haute mer	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Rapport sur les risques à l'intention du Conseil fédéral – Etat des lieux	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)

Inspections ouvertes – CdG-N

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Contrôle de suivi: Définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire (LAMal): monitoring	2009	Poursuite du contrôle de suivi (2019)
Contrôle de suivi: Pratique de la Confédération en matière de procédure de consultation et d'audition	2011	Poursuite du contrôle de suivi (2019)
Contrôle de suivi: Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	2013	Poursuite du contrôle de suivi (2019)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Contrôle de suivi: Inspection sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée	2013	Poursuite du contrôle de suivi (2019)
Contrôle de suivi: Sauvegarde des terres agricoles cultivées	2015	Poursuite du contrôle de suivi (2019)
Contrôle de suivi: Qualité du partenariat dans la formation professionnelle	2016	Poursuite du contrôle de suivi (2019)
Comptage électronique des voix (<i>e-counting</i>)	2017	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Evaluation des effets des accords de libre-échange	2017	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Détention administrative des requérants d'asile	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Evénements liés au médecin en chef de l'armée	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Relations publiques de la Confédération	2019	Rapport (2019)
Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	2019	Rapport (2019)

Inspections ouvertes – CdG-E

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Contrôle de suivi: Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services volontaires	2013	2 ^{ème} contrôle de suivi (2020)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Contrôle de suivi: Enquête relative au projet INSIEME de l'Administration fédérale des contributions	2014	2 ^{ème} contrôle de suivi (2020)
Contrôle de suivi: Collaborateurs externes de l'administration fédérale	2014	Poursuite du contrôle de suivi (2019)
Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	2014	Contrôle de suivi (2019)
Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement	2015	Contrôle de suivi (2019)
Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée	2015 2017	Contrôle de suivi (2020)
Du personnel adéquat au service diplomatique	2016	Contrôle de suivi (2019)
2 ^{ème} contrôle de suivi élargi: Recours à des experts par l'administration	2016	3 ^{ème} contrôle de suivi (2019)
Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Révision de la Liste des moyens et appareils	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
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	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Analyses ADN dans les procédures pénales	2019	Rapport (2019)
Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	2019	Rapport (2019)

Inspections ouvertes – DélCdG

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