



## Rapport

### sur le classement de la motion 15.3498 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats «Surveillance exercée sur le Service de renseignement de la Confédération»

du 20 décembre 2017

---

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

Par le présent rapport, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2015 M 15.3498 Surveillance exercée sur le Service de renseignement  
de la Confédération  
(E 17.6.2015 Commission de la politique de sécurité du CE;  
N 7.9.2015)

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

20 décembre 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

---

# Rapport

## 1 Contexte

La motion 15.3498 déposée le 19 mai 2015 par la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats charge le Conseil fédéral «de présenter au Parlement un rapport visant à déterminer si le Service de renseignement de la Confédération peut être soumis à la surveillance d'un organe extérieur à l'administration fédérale et comment cette surveillance doit être aménagée».

Dans son avis du 5 juin 2015, le Conseil fédéral a proposé l'adoption de la motion. Dans le cadre des débats sur la loi fédérale sur le renseignement (LRens), la motion a été adoptée le 17 juin 2015 par le Conseil des Etats et le 7 septembre 2015 par le Conseil national.

Le 25 septembre 2015, c'est-à-dire après l'adoption de la motion, le Parlement a adopté la LRens au vote final<sup>1</sup>. Le peuple a accepté la loi lors du vote sur le référendum du 25 septembre 2016 avec 65,5 % des voix.

## 2 Variantes concernant la forme de l'autorité de surveillance

Sur demande de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a, dans sa proposition du 17 août 2015, examiné quatre variantes susceptibles de donner une plus grande indépendance à l'autorité de surveillance. Ces variantes revêtent la forme:

- d'une unité administrative de l'administration fédérale centrale, sans personnalité juridique;
- d'une unité administrative de l'administration fédérale centrale, dotée de la personnalité juridique;
- d'une unité administrative de l'administration fédérale décentralisée, sans personnalité juridique;
- d'une unité administrative de l'administration fédérale décentralisée, dotée de la personnalité juridique.

L'OFJ donne la préférence à la variante de l'unité administrative de l'administration fédérale *décentralisée sans* personnalité juridique en arguant que cette solution suit la voie tout tracée par les unités administratives déjà en place que sont le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPDPT), le Contrôle fédéral des finances (CDF), le service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) et la Commission nationale de la prévention de la torture (CNPT).

<sup>1</sup> FF 2015 6597; RS 121

La position de l'autorité indépendante de surveillance au sens de la LRens est renforcée, principalement en termes d'indépendance, par rapport à ce qui fut la Surveillance des services de renseignement, rattachée au Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG-DDPS): l'autorité n'est soumise à aucune directive. Son chef est nommé par le Conseil fédéral pour une durée de six ans. Elle dispose de son propre budget; elle engage elle-même son personnel et règle son organisation ainsi que ses méthodes de travail en toute indépendance. Elle établira chaque année un rapport d'activité; le DDPS devra soumettre ses recommandations au Conseil fédéral, s'il entend ne pas les suivre.

### **3 Création d'une autorité de surveillance extérieure à l'administration fédérale**

Une autre variante, prévoyant la création en dehors de l'administration fédérale d'une autorité chargée de la surveillance des services de renseignement, analogue à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC), n'a pas été reprise par l'OFJ dans sa proposition du 17 août 2015. Elle n'a pas non plus été prise sérieusement en considération lors des débats parlementaires sur la LRens.

De fait, l'AS-MPC ne fait pas partie de l'administration fédérale. Ses membres sont nommés par l'Assemblée fédérale et exercent leur activité à titre subsidiaire. Ce statut particulier se comprend, car le Ministère public de la Confédération, qui est soumis à son contrôle, n'est rattaché à aucun département et ne fait dès lors pas partie de l'administration fédérale.

Les organes que l'autorité de surveillance doit contrôler (notamment le Service de renseignement de la Confédération [SRC] et le Service de renseignement de l'armée), quant à eux, dépendent du DDPS, donc de l'administration fédérale. Si l'autorité de surveillance n'était pas rattachée à l'administration fédérale, elle ne pourrait plus transmettre les résultats de ses analyses au chef du DDPS, mais devrait faire part de ses recommandations au Conseil fédéral ou au Parlement. Il en résulterait que deux organes de surveillance du Parlement (autorité de surveillance et Délégation des commissions de gestion en tant que haute surveillance parlementaire) entreraient en concurrence dans la mesure où chacun d'eux contrôlerait les services de renseignement. Sur le plan de l'organisation, une autorité de surveillance extérieure à l'administration fédérale devrait être totalement autonome: il conviendrait qu'elle dispose de sa propre infrastructure (locaux, moyens informatiques, moyens de communication, matériel) et gère elle-même ses ressources (personnel et finances). Cela représenterait des charges administratives et financières disproportionnées pour un organe de contrôle à l'effectif modeste. Les désavantages susmentionnés ne peuvent être compensés par une indépendance renforcée. Cette indépendance vis-à-vis de la hiérarchie départementale est déjà garantie par la LRens, le rattachement au DDPS étant purement administratif.

L'objet de la motion est de renforcer l'autonomie de l'autorité de surveillance (cf. le rapport du 25 août 2015 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national sur la motion 15.3498<sup>2</sup>). Pour ce faire, une des possibilités consisterait à faire confirmer la nomination de son chef par le Parlement. Cette possibilité s'inscrirait dans la droite ligne de la réglementation actuelle du CDF et du PFPDT; elle a cependant été rejetée par l'OFJ, dans sa proposition du 17 août 2015, au motif qu'elle engendre inutilement la confusion au niveau des compétences des deux pouvoirs que sont l'exécutif et le législatif. Le Parlement n'a pas pris cette variante en considération: une autre procédure de nomination du chef de l'autorité de surveillance devrait alors être inscrite dans la loi, ce qui supposerait une révision de la LRens.

#### 4 Mesures pour concrétiser la LRens

A la fin de 2015, le chef du DDPS avait déjà chargé une organisation de projet (Surveillance des services de renseignement, domaine des affaires juridiques du Secrétariat général du DDPS, SRC, Renseignement militaire, OFJ, organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé) de préparer les bases permettant de constituer l'autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) et de mettre au point une ordonnance du Conseil fédéral sur la surveillance des activités des services de renseignement (OSRens). Ce travail s'est déroulé en parallèle avec le traitement des autres ordonnances relatives à la mise en œuvre de la LRens, à savoir l'ordonnance sur le service de renseignement (ORens) et l'ordonnance sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (OSIS-SRC). Le Conseil fédéral a approuvé ces trois ordonnances le 16 août 2017, dans l'optique de l'entrée en vigueur de la LRens le 1<sup>er</sup> septembre 2017<sup>3</sup>.

Concernant l'AS-Rens, l'OSRens règle notamment son rattachement administratif et son processus budgétaire, comme indiqué ci-après.

- L'AS-Rens est rattachée administrativement au SG-DDPS. Ce rattachement est semblable à celui de l'Office de l'auditeur en chef, lequel reste un organe indépendant en termes de responsabilité dans l'exécution des tâches relevant de la justice militaire.
- L'AS-Rens adresse, par le truchement du DDPS, le projet de son budget annuel au Conseil fédéral. Ce dernier le transmet tel quel à l'Assemblée fédérale. Cette procédure garantit que l'AS-Rens, à l'exemple du CDF, peut soumettre directement au Parlement ses demandes de ressources sans que le DDPS n'intervienne.

<sup>2</sup> Disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 15.3498 > Rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national

<sup>3</sup> Ordonnance du 16 août 2017 sur le renseignement, RS 121.1; 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; ordonnance du 16 août 2017 sur la surveillance des activités de renseignement, RS 121.3.

## **5 Conclusion et proposition de classement de la motion**

Le Conseil fédéral propose le classement de la motion parce que:

- la problématique essentielle d’une surveillance indépendante au niveau du personnel, des finances et de l’organisation a déjà trouvé une réponse dans la LRens et dans l’ordonnance correspondante (OSRens);
- la mise sur pied en dehors de l’administration fédérale d’une autorité de surveillance des activités des services de renseignement, au regard de la LRens qui a été adoptée après le dépôt de la motion, n’apporterait pas d’avantages significatifs;
- la solution proposée avec la LRens réduit le risque de chevauchement avec la haute surveillance parlementaire.

