



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la police fedpol
Prévention de la criminalité et État-major de direction
Droit

Rapport explicatif de la révision de l'ordonnance sur les émoluments pour les décisions et les prestations de l'Office fédéral de la police (ordonnance sur les émoluments de fedpol, OEmol-fedpol)

Février 2019

1. Contexte

Le 3 septembre 2014, le Conseil fédéral a fait du développement et de l'exploitation des systèmes d'information de police de la Confédération ainsi que du système de traitement pour la surveillance des télécommunications ("programme Surveillance des télécommunications") un projet informatique clé. Par l'arrêté fédéral du 11 mars 2015, le Parlement a voté un crédit global de 99 millions de francs affecté au programme. Une partie de ce dernier relève de l'acquisition de *programmes informatiques spéciaux* (projet P4-GovWare), lesquels doivent permettre aux autorités de poursuite pénale de surveiller la correspondance par télécommunication de suspects recourant à des moyens cryptés. L'utilisation de programmes informatiques spéciaux se fonde sur l'art. 269^{ter} du code de procédure pénale (CPP)¹.

L'Office fédéral de la police (fedpol) a évalué ces programmes informatiques pour pouvoir effectuer ses propres tâches d'enquête et à la demande des cantons (projet P4-GovWare) et armasuisse a acquis ces programmes sur mandat de fedpol. Les programmes informatiques spéciaux pourront être utilisés par les cantons aussi. C'est ce qui a été convenu dans la mise en œuvre du projet P4-GovWare. fedpol se chargera de coordonner l'acquisition et l'exploitation des programmes informatiques. Les synergies ainsi utilisées contribueront à améliorer l'efficacité de la poursuite pénale. Le présent projet vise à créer la base légale permettant à fedpol, à compter du 1^{er} décembre 2019, de percevoir auprès des cantons des émoluments relatifs à l'utilisation de ces programmes informatiques.

2. Grandes lignes du projet

2.1 Centralisation de GovWare

fedpol a pour tâche de fournir des prestations en faveur des autorités fédérales et cantonales de sécurité, de police et de poursuite pénale et de veiller au développement de prestations de ce genre (art. 9, al. 2, let. g, de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DFJP]²). fedpol assume en outre une fonction de coordination dans les investigations menées aux échelons intercantonal ou international (art. 2, let. b, de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États [LOC]³). Il est prévu, dans le cadre de la mise en œuvre du projet P4-GovWare, que fedpol assume ici aussi une fonction de coordination en se chargeant notamment de la mise à disposition de programmes informatiques spéciaux (GovWare), de l'administration des licences, de la maintenance du système et du support aux cantons et en servant de point de contact unique avec le fabricant. Cette centralisation renforcera entre autres la coopération avec les cantons dans le domaine policier.

2.2. Calcul et perception des émoluments

2.2.1 Refacturation des coûts de licence

La coopération policière entre fedpol, les autorités de police cantonales et les corps de police municipaux est aujourd'hui réglementée par la convention des 14-15 novembre 2013 signée entre le Département fédéral de justice et police (DJFP) et la Conférence des directrices et

¹ RS 312.0

² RS 172.213.1

³ RS 360

directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP; convention DFJP-CCDJP). L'art. 5 de cette convention prévoit que les prestations de soutien fournies dans le cadre de la coopération policière sont en règle générale gratuites, ce qui correspond par ailleurs aux principes de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire, elles aussi communément gratuites (cf. art. 47, al. 1, CPP pour ce qui est de l'entraide judiciaire). Ne sont pas couvertes par cette gratuité les prestations qui engendrent des frais extraordinaires.

La prise en charge des coûts afférents aux programmes informatiques que les cantons utiliseront pour leurs enquêtes ne compte pas parmi les prestations ordinaires de fedpol dans le cadre de la coopération policière. Ces coûts relèvent des coûts d'exécution des cantons et doivent être couverts par des émoluments facturés à ces derniers, en vertu de l'art. 1, let. c, de l'ordonnance du 4 mai 2016 sur les émoluments de fedpol (OEmol-fedpol)⁴, et ce, par analogie à l'utilisation, déjà réglementée, d'IMSI-catchers (International Mobile Subscriber Identity).

En vertu de la réglementation en vigueur inscrite dans l'OEmol-fedpol, les émoluments relatifs aux GovWare seraient calculés en fonction du temps consacré, c'est-à-dire en fonction des heures de travail fournies par fedpol (art. 3 OEmol-fedpol). La question de savoir si les coûts de licence pourraient être considérés comme débours facturés en fonction du temps investi, sur la base de l'art. 6 en vigueur de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OEmol)⁵, ou s'ils pourraient être prévus séparément dans l'OEmol-fedpol a été examinée mais laissée en suspens. Ce modèle de calcul ne serait en l'occurrence pas approprié, puisque la charge de travail de fedpol afférente au traitement général des dossiers en pratique reste dans le cadre du soutien réciproque ordinaire et ne doit donc pas être facturée. Les cantons ne doivent contribuer qu'aux coûts – importants – de licence. Il est opportun d'inscrire dans l'ordonnance un montant fixe au titre de forfait. Cette solution crée pour les cantons la prévisibilité souhaitée et facilite la perception des émoluments au cas par cas, puisqu'il ne faut plus justifier à nouveau pour chaque cas pourquoi les calculs utilisés s'appliquent.

3. Commentaire des dispositions

3.1. Ordonnance sur les émoluments de fedpol

Art. 1 Principe et champ d'application

L'art. 1, al. 1, doit être complété par un renvoi à l'art. 10, al. 9, Org DFJP. La présente révision partielle est l'occasion d'intégrer cette disposition. Cet ajout explicite l'obligation pour les autorités de poursuite pénale cantonales de verser des émoluments pour toute utilisation de programmes informatiques spéciaux s'il en résulte des frais extraordinaires.

Art. 3 Calcul des émoluments en général

Selon le droit en vigueur, les émoluments perçus par fedpol pour les décisions et les prestations mentionnées à l'art. 1 sont calculés en fonction du temps consacré (*al. 1*). Cette règle ne change pas. Est toutefois désormais exclue la mise à disposition, mentionnée à l'art. 3a, de programmes informatiques spéciaux, à laquelle des émoluments forfaitaires s'appliquent.

⁴ RS 172.043.60

⁵ RS 172.041.1

L'ajout du renvoi à l'art. 3a explicite le rapport entre la règle et l'exception. Toutes les autres prestations, notamment la mise à disposition de dispositifs techniques spéciaux comme l'IMSI-catcher, restent facturées en fonction du temps consacré, sur la base de l'art. 3.

Art. 3a Émoluments relatifs à l'utilisation de programmes informatiques spéciaux

Tombent sous le coup de l'art. 3a les utilisations de programmes informatiques spéciaux de surveillance de la correspondance par télécommunication sur la base de l'art. 269^{ter} CPP.

Al. 1: en l'état actuel de la technique, seul un type de programme informatique de surveillance de la communication cryptée est utilisé (GovWare).

Les coûts de licence afférents à l'utilisation de GovWare représentent 22 % des coûts d'investissement de 6 millions de francs, soit 1,32 million de francs par an. Huit licences sont disponibles. Il résulte du calcul des émoluments mensuels de 13 750 francs (*al. 1*) par dispositif cible pour une durée d'utilisation d'un mois (*al. 2*). La première année d'exploitation (1^{er} décembre 2018 – 30 novembre 2019), les coûts de licence sont inclus dans les coûts d'investissement, lesquels sont supportés par fedpol en tant que coordinateur de GovWare.

Durée d'utilisation (peut être fixée pour n'importe quel nombre de mois ou être prolongée de mois en mois)	Émoluments
1 mois	13 750 francs
2 mois	27 500 francs
3 mois	41 250 francs

Ne sont pas inclus dans les émoluments les dépenses d'investissement, d'autres coûts d'exploitation et les charges de personnel de fedpol. Les coûts d'investissement sont supportés par fedpol, qui acquerrait le système d'exploitation de GovWare sans participation aucune des cantons. Les coûts d'exploitation non compris dans les coûts de licence sont gratuitement pris en charge par fedpol, au titre de prestation de coopération ordinaire. En sa qualité de coordinateur de GovWare, fedpol supporte aussi les risques d'exploitation.

Si une surveillance (utilisation) doit porter sur plus d'un dispositif cible, une facture séparée est établie (*al. 2*), dans la mesure où chaque dispositif cible nécessite l'utilisation d'une licence de logiciel distincte.

L'*al. 3* explicite la perception d'émoluments séparés pour toute prolongation d'utilisation. La durée de l'utilisation ou sa prolongation dépend de la décision d'autorisation du tribunal des mesures de contrainte (art. 274, al. 5, CPP).

Al. 4 et 5: explicite

Al. 6: afin que la tarification soit la plus juste possible, fedpol doit évaluer régulièrement le calcul des émoluments, en tenant compte particulièrement de l'utilisation par les cantons ainsi que de l'évolution du prix des licences. Cette évaluation en revanche ne porte pas sur l'effica-

cité de surveillances GovWare aux fins de la poursuite pénale. La première évaluation du calcul des émoluments est prévue pour 2021, après quoi fedpol rédigera un rapport à l'intention du DFJP et demandera, si nécessaire, une adaptation du tarif.

3.2 Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police

Art. 10 Tâches particulières

La Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure, en vertu de l'art. 57, al. 2, de la Constitution (Cst.)⁶. Aujourd'hui déjà, fedpol assume une fonction de coordination dans la lutte contre le crime international organisé (art. 1 en relation avec l'art. 2, let. b, LOC). La mise en œuvre prévue du programme Surveillance des télécommunications amènera fedpol à endosser une fonction particulière de coordination en rapport avec l'utilisation de programmes informatiques spéciaux dans le domaine de compétence des cantons. Ce qui justifie la mention expresse de ce rôle à l'art. 10, al. 9, Org DFJP. La surveillance au moyen de dispositifs techniques spéciaux est aussi prévue pour les recherches d'urgence ainsi que pour les recherches de personnes condamnées; pour ces dernières recherches, des programmes informatiques spéciaux peuvent être utilisés (cf. art. 35, al. 3, et art. 36, al. 2, de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication [LSCPT]⁷). Pour des raisons rédactionnelles, ces deux dispositions de la LSCPT sont donc également indiquées dans la parenthèse.

4. Entrée en vigueur

L'OE-mol-fedpol révisée entrera en vigueur le 1^{er} décembre 2019. Au cours de la première année d'exploitation (1^{er} décembre 2018 – 30 novembre 2019), les coûts de licence sont inclus dans les coûts d'investissement, lesquels sont supportés par fedpol en tant que coordinateur de GovWare. Aucuns émoluments ne sont donc perçus au cours de la première année d'exploitation (1^{er} décembre 2018 – 30 novembre 2019).

⁶ RS 101

⁷ RS 780.1