



# **Ordonnance sur le financement de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OF-SCPT)**

## **Rapport rendant compte des résultats de la consultation**

Novembre 2023

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Procédure de consultation .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Appréciation générale .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Remarques sur les différents articles.....</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Liste des participants à la consultation.....</b>	<b>9</b>

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Procédure de consultation .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Appréciation générale .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Remarques sur les différents articles.....</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Liste des participants à la consultation.....</b>	<b>9</b>

## 1 Contexte

L'ordonnance sur le financement de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OF-SCPT) a pour but de mettre en œuvre les art. 38 et 38a de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunications (LSCPT ; RS 780.1). Ces deux articles ont été adoptés dans le cadre de la loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales (FF 2021 669). L'OF-SCPT vise, d'une part, à introduire un système de forfaits et, d'autre part, à améliorer le taux de couverture des coûts du Service SCPT.

## 2 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a mené une consultation sur l'OF-SCPT du 22 février au 30 mai 2023. Au final, 51 avis ont été reçus (25 cantons, 14 associations, 9 personnes obligées de collaborer (POC), 1 ministère public, le Ministère public de la Confédération et 1 parti politique). La liste des participants ayant répondu figure au chiffre 5.

Le présent rapport résume les résultats de la consultation. Il indique quelles dispositions ont été accueillies positivement ou négativement et informe sur les propositions de modification qui ont été formulées. S'agissant des participants à la consultation qui se sont prononcés uniquement sur certaines dispositions spécifiques, on peut partir du principe qu'ils acceptent le projet dans ses grandes lignes et que leurs critiques ou leurs souhaits de modification se limitent aux dispositions qui font expressément l'objet de leur prise de position. Les motifs détaillés de refus ou d'acceptation peuvent être consultés dans la version originale des avis<sup>1</sup>.

## 3 Appréciation générale

Le Ministère public de la Confédération (MPC), la Société suisse de droit pénal (SSDP), la Société des Chefs de Police des Villes de Suisse (SCPVS), la Fédération Suisse des Avocats et l'Interassociation de sauvetage (IAS) ont expressément renoncé à exprimer un avis. Les cantons AI, GE, SO, le ministère public du canton d'Uri et l'Union syndicale suisse (USS) sont d'accord avec l'ensemble du projet. Le canton NE le rejette. La majorité des cantons<sup>2</sup>, de même que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) approuvent le principe d'une participation forfaitaire aux coûts, tout en exprimant des critiques sur certains points du projet. Ils s'opposent en particulier à la répartition prévue des coûts entre la Confédération (25 %) et les cantons (75 %). Ils estiment par ailleurs que le montant total fixé pour l'indemnisation des POC est trop élevé et qu'il devrait être largement revu à la baisse.

Toutes les POC qui ont exprimé un avis<sup>3</sup>, de même que l'Association suisse des télécommunications (asut), la Swico, la Société numérique, l'UDC, le Parti Pirate, la Verein Grundrechte et l'Union suisse des arts et métiers (usam), rejettent toutes les dispositions du projet réglant l'indemnisation des POC. Ils considèrent comme des mesures déséquilibrées et peu adéquates l'introduction d'un montant total plafonné pour les indemnités ainsi que l'indemnité forfaitaire (annuelle) proposée pour les POC ayant un certain volume de mandats. Ils estiment en outre que le passage à un système de forfaits ne diminuera pas de manière sensible leur

<sup>1</sup> Les avis peuvent être consultés sous [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > DFJP

<sup>2</sup> AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

<sup>3</sup> Fibreoptique Suisse, Init7, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, Proton, Quickline

charge administrative, puisqu'aucune de leurs tâches – mis à part la facturation – n'est supprimée.

## 4 Remarques sur les différents articles

### Art. 1

#### Introduction de forfaits annuels pour la participation aux coûts

Plusieurs participants<sup>4</sup> saluent le principe d'une solution forfaitaire pour la participation aux coûts, estimant que ce nouveau système de financement réduira la charge administrative pour toutes les parties concernées et donnera plus de sécurité à la Confédération et aux cantons pour l'établissement de leurs budgets. Ils ajoutent qu'avec ce nouveau système, le facteur déterminant pour ordonner une mesure de surveillance sera son utilité plutôt que son coût potentiel. Les infractions graves (par ex. la lutte contre le crime organisé) pourront ainsi être poursuivies non seulement par la Confédération et quelques cantons ayant une forte capacité financière, mais également par des cantons plus petits.

Quelques participants<sup>5</sup> estiment au contraire que la facturation au cas par cas établit un lien direct entre les coûts pris en charge par les autorités de poursuite pénale et l'utilité des mesures de surveillance et des demandes de renseignements. Dans ce système, les autorités de poursuite pénale mettent en balance l'utilité d'une mesure et son coût, et n'ordonnent la mesure que si le rapport est favorable. Avec une participation forfaitaire des cantons aux coûts, cette incitation à la retenue disparaîtrait, au détriment des POC.

#### Répartition des coûts entre la Confédération et les cantons

L'USS demande que la participation des cantons aux coûts, fixée à 75 % dans le projet, soit portée à 90 %, puisque l'utilité des surveillances et des renseignements profite à 90 % aux cantons. La plupart des autres participants<sup>6</sup> rejettent toutefois clairement la répartition des coûts entre la Confédération (25 %) et les cantons (75 %) prévue dans le projet pour augmenter le taux de couverture des coûts du Service SCPT. C'est en particulier le doublement des coûts à la charge des cantons qu'impliquerait cette clé de répartition qui n'est pas accepté. Selon ces participants, une telle répartition des coûts revient à accepter que la surveillance des télécommunications, l'un des principaux moyens de preuve dans les procédures pénales, ne soit plus utilisée que de manière limitée pour des raisons de politique financière. Ils ajoutent que le taux de couverture des coûts qu'il est proposé d'atteindre ne pourra en réalité jamais l'être, parce que l'augmentation des émoluments entraînera automatiquement une diminution des mesures de surveillance ordonnées, et donc une diminution des revenus. Ces participants proposent de réduire sensiblement la part des coûts mis à la charge des cantons. Certains participants<sup>7</sup> demandent qu'une ordonnance sur les émoluments soit présentée qui maintienne les coûts des cantons au niveau actuel.

Une grande partie des participants<sup>8</sup> trouvent par ailleurs choquant que les cantons doivent assumer 75 % des coûts du Service SCPT sans avoir aucun droit de regard sur différents aspects qui influencent ces coûts, par exemple l'organisation ou l'efficacité du Service SCPT. Un autre point critiqué est le fait que le Service SCPT doive acquérir ses prestations auprès d'autres services de la Confédération, pour des coûts nettement supérieurs à ceux du marché.

<sup>4</sup> Cantons AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH ; CCDJP, CCPCS, USS, CPS, ministère public UR

<sup>5</sup> Fibreoptique Suisse, Init7, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, Quickline, asut, Swico, Société numérique, usam, Parti Pirate, Verein Grundrechte

<sup>6</sup> Cantons AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH ; CCDJP, CCPCS, CPS

<sup>7</sup> Cantons AG, AR, BL, GL, GR, LU, OW, NW, SH, SG, UR, VS, ZG, ZH ; CCPCS, CPS

<sup>8</sup> Cantons AG, AR, BE, BL, FR, GR, LU, NW, OW, SH, TG, TI, VS, ZH ; CCPCS, CPS

Le canton AG exige explicitement que les coûts externes soient calculés au prix du marché. La plupart des participants<sup>9</sup> ne voient pas non plus pourquoi les coûts de personnel, selon l'art. 1, al. 1, let. a, OF-SCPT, en particulier les coûts liés aux relations publiques, au travail législatif, à la formation continue ou à d'éventuels événements destinés au personnel, devraient être assumés par les cantons. Ils demandent donc que les coûts générés par les tâches de la Confédération ne soient pas inclus dans les coûts du Service SCPT donnant droit à une indemnisation. Les cantons BL et JU estiment en outre que les coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication devraient être déterminés plus précisément. Ils demandent que le projet indique le montant des différents coûts et prestations.

## **Art. 2**

### Répartition entre les cantons

La plupart des participants<sup>10</sup> – avant tout les cantons – approuvent le principe de la clé de répartition intercantonale en fonction du nombre d'habitants telle qu'elle est proposée à l'art. 2 OF-SCPT. Le canton BE et la CCPCS seraient néanmoins favorables à l'institution d'un groupe de travail qui serait chargé d'étudier d'autres modèles de répartition des coûts entre les cantons. La clé de répartition des coûts fondée sur le nombre d'habitants laisse certains participants<sup>11</sup> sceptiques. Ils considèrent que ce modèle « punirait » les cantons qui recourent avec retenue aux mesures de surveillance des télécommunication. Selon eux, il serait plus juste que chaque canton assume ses propres coûts.

## **Art. 3**

Seul le ministère public du canton d'UR s'est prononcé sur cette disposition. Il estime que la Confédération devrait communiquer le plus rapidement possible aux cantons le montant qui sera mis à leur charge, afin qu'ils puissent prévoir la somme lors de la préparation du budget pour l'année 2024.

## **Art. 4**

### Montant des coûts pouvant être reportés sur les parties à la procédure

Plusieurs participants<sup>12</sup> – principalement des cantons – indiquent qu'il est certes illusoire, dans la plupart des cas, de vouloir répercuter les frais de procédure, mais se demandent néanmoins pourquoi les montants prévus à l'art. 4 OF-SCPT ne sont que marginalement supérieurs aux actuels émoluments et indemnités, alors que les coûts que devront assumer les cantons doublent. En revanche, Digitale Gesellschaft et Verein Grundrechte trouvent choquant que les cantons puissent répercuter sur les parties à la procédure des coûts qui ne leur sont pas facturés en tant que tels dans un système forfaitaire. Les cantons pourraient ainsi générer des bénéfices.

Quelques participants<sup>13</sup> demandent de biffer, à l'art. 4, al. 1, let. f, les six francs pour les renseignements simples, argumentant qu'un aussi faible montant ne sera pas refacturé, compte tenu de la charge de travail nécessaire.

<sup>9</sup> Cantons AG, AR, BE, BL, FR, GR, LU, NW, OW, SH, TG, TI, VS, ZG, ZH ; CCPCS, CPS

<sup>10</sup> Cantons AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, JU, LU, NW, OW, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH ; ministère public UR, CCDJP, CCPCS, CPS

<sup>11</sup> Canton GR; Swico, Proton, Fibreoptique Suisse, Parti Pirate, Verein Grundrechte, Société numérique

<sup>12</sup> Cantons AR, BE, BS, FR, GR, LU, NW, OW, SH, TG, TI, VS, ZG, ZH ; CCPCS, CPS

<sup>13</sup> Cantons AG, GR, LU, OW, NW, SH, VS, ZH ; CCPCS

## Art. 5

### Critère de la qualité

Les POC qui se sont exprimées<sup>14</sup> demandent que leur droit à une indemnité ne dépende pas du respect des règles du Département fédéral de justice et police (DFJP). Le critère de la qualité des données interceptées, en particulier, serait subjectif et pourrait être interprété de manière très large. Les POC demandent donc que le droit à l'indemnité ne dépende que du respect d'obligations légales et objectives. Elles affirment en outre que l'augmentation des demandes qui résultera de la facturation forfaitaire aura un impact sur la qualité des données. Il se peut ainsi que la qualité requise ne puisse plus être respectée en raison des limites techniques des banques de données, par exemple. C'est pourquoi les critères de qualité devraient, selon elles, également être définis en fonction du nombre de demandes et de mandats des autorités de poursuite pénale.

## Art. 6

### Montant total des indemnités

Plusieurs participants<sup>15</sup> – principalement des cantons – sont d'avis que le principe de la gratuité totale de l'administration des preuves doit aussi valoir à l'égard des POC et que la surveillance des télécommunications devrait dès lors être gratuite pour les autorités de poursuite pénale. Selon ces participants, le montant total prévu pour l'indemnisation des POC est en tous les cas trop élevé et doit être massivement réduit.

De nombreux autres participants<sup>16</sup> – principalement des POC – sont au contraire d'avis que les modalités prévues pour l'indemnisation forfaitaire des POC ne sont pas conformes au droit de celles-ci à une indemnité équitable, comme l'exige la loi. Le point considéré comme le plus problématique est que l'ordonnance donne un chiffre pour le montant total pouvant être consacré aux indemnités, et ce montant total ne couvrirait pas les coûts effectifs des POC. Pour ces participants, le critère d'une indemnité équitable signifie que l'objectif doit en principe être celui d'une couverture complète des coûts. À défaut d'atteindre cet objectif, il s'agirait au moins de s'en approcher et dans tous les cas de ne pas tomber en dessous d'un taux de couverture de 80 % des coûts occasionnés.

### Adaptation du montant total

Plusieurs POC<sup>17</sup> regrettent que le montant total prévu pour les indemnités ne puisse être adapté que par la voie d'une révision de l'ordonnance. Selon eux, ce mécanisme exclut la possibilité d'adapter ce montant pour répondre à des évolutions dynamiques ou à des fluctuations du volume de mandats. Swisscom estime par ailleurs qu'il n'est pas correct de se fonder uniquement sur les coûts d'exploitation du Service SCPT pour adapter le montant total.

Les POC et d'autres participants<sup>18</sup> exigent donc que l'ordonnance prévoie impérativement une adaptation en continu des indemnités sur la base de l'augmentation ou de la diminution des mandats et des coûts effectifs des POC. Certains participants<sup>19</sup> seraient disposés à accepter le modèle d'indemnisation proposé uniquement si la possibilité était prévue d'augmenter le montant total avec effet rétroactif en cas d'augmentation du nombre de mesures de surveillance. À défaut, ils préféreraient que les POC continuent d'être indemnisées au cas par cas, selon l'ordonnance en vigueur.

<sup>14</sup> Glasfasernetz Schweiz, Init7, Proton, Quickline, Salt, Suissedigital, Swisscom, Sunrise UPC, Threema GmbH, asut, Swico

<sup>15</sup> Cantons AG, AR, BE, BL, GR, JU, LU, NW, OW, SH, TG, TI, VS, ZG, ZH ; CCPCS, CPS

<sup>16</sup> Init7, Fibreoptique Suisse, Proton, Quickline, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, asut, Swico, Parti Pirate

<sup>17</sup> Fibreoptique Suisse, Proton, Swico

<sup>18</sup> Init7, Salt, usam, Sunrise UPC, Swisscom, Suissedigital, asut, Swico, Parti Pirate

<sup>19</sup> Init7, Quickline, SGV, Sunrise UPC, Swisscom, Suissedigital, Threema, asut

### Charges exceptionnelles

De nombreuses POC<sup>20</sup> critiquent le fait que les charges exceptionnelles pour les renseignements et les surveillances qui n'ont pas (encore) fait l'objet d'une standardisation (mesures spéciales selon l'art. 25 OSCPT) ne sont plus indemnisées en fonction du temps nécessaire, comme c'est le cas aujourd'hui. Pour de tels services, il n'y aurait pas de valeurs empiriques concernant les coûts et la fréquence. Ces participants demandent donc que ces prestations continuent d'être indemnisées en fonction du temps investi, avec un tarif de 160 francs de l'heure.

### Montant minimal pour le versement d'indemnités

Le Parti Pirate estime que le montant minimum de 150 francs fixé pour le versement des indemnités n'est pas justifié compte tenu de l'automatisation de la comptabilité et de la conformité. Comme cette limite est déjà atteinte avec 25 renseignements simples, elle devrait être revue et adaptée.

### Obligations non remplies ou partiellement remplies

Plusieurs participants<sup>21</sup> – principalement des POC – font valoir que la disposition de l'art. 6, al. 5, n'apporte aucune plus-value par rapport à l'art. 5, al. 1. Selon l'art. 5, al. 1, aucune indemnité n'est due lorsque l'obligation n'est pas remplie. L'art. 6, al. 5, ne prévoit cependant qu'une réduction de l'indemnité lorsque l'obligation n'est que partiellement remplie. Selon ces participants, ces dispositions différentes dans deux articles distincts pourraient entraîner une certaine confusion et être une source de malentendus dans la pratique. Pour des motifs de sécurité du droit, ils demandent dès lors de biffer l'art. 6, al. 5.

## **Art. 7**

### Indemnité forfaitaire

Plusieurs participants<sup>22</sup> – en particulier les POC – rejettent cette disposition et exigent que toutes les POC continuent d'être indemnisées au moins au niveau actuel, sur la base des principes et des montants de l'actuelle ordonnance sur les émoluments et les indemnités. Ils critiquent en particulier le fait que le montant total fixé pour les indemnités sera d'abord amputé de la somme destinée aux indemnités au cas par cas. Considérant que le nombre de mandats va également augmenter pour les POC indemnisées au cas par cas, il restera donc moins d'argent dans le pot pour les POC indemnisées au forfait. Ces dernières seraient ainsi désavantagées et ce système entraînerait une inégalité de traitement problématique du point de vue constitutionnel, vu que la somme totale consacrée annuellement à l'indemnisation des POC reste fixée à six millions de francs.

## **Art. 8**

### Indemnisation au cas par cas

Init7 et Threema estiment que les montants prévus pour l'indemnisation au cas par cas sont trop bas. Ils font valoir que ces montants ne sont pas appropriés et contreviennent à l'art. 38 LSCPT. Proton estime en revanche qu'il y a une inégalité de traitement entre les POC indemnisées au cas par cas et celles qui le sont au forfait, parce que le montant des indemnités au cas par cas doublerait, tandis que le montant total prévu pour les indemnités reste fondé sur leur niveau actuel.

<sup>20</sup> Init7, Fibreoptique Suisse, Quickline, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, asut, Swico, usam

<sup>21</sup> Init7, Glasfasernetz Schweiz, Proton, Quickline, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, SGV, asut, Swico

<sup>22</sup> Init7, Glasfasernetz Schweiz, Quickline, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, SGV, asut, Swico

## **Art. 10**

### Émoluments pour le contrôle de la disponibilité à renseigner et à surveiller

Plusieurs participants<sup>23</sup> – principalement des POC – plaident pour une suppression de l’art. 33, al. 4, LSCPT dans le cadre de la révision de la loi sur le renseignement. En cohérence avec cette position, ils demandent que l’art. 10 OF-SCPT soit biffé.

## **Art. 11**

### Abrogation d’un autre acte

Trois participants<sup>24</sup> demandent de reformuler cette disposition pour que l’actuelle ordonnance sur les émoluments continue de s’appliquer aux POC.

---

<sup>23</sup> Fibreoptique Suisse, Init7, Proton, Quickline, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, asut, Swico, usam, Société numérique, Parti Pirate, Verein Grundrechte

<sup>24</sup> Canton VD ; Suissedigital, usam



## 5 Liste des participants à la consultation

Voici la liste des participants qui ont fait connaître leur avis. Ils sont cités dans le présent rapport avec les abréviations entre parenthèses.

### Cantons

- Argovie (AG)
- Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)
- Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)
- Bâle-Campagne (BL)
- Bâle-Ville (BS)
- Berne (BE)
- Fribourg (FR)
- Genève (GE)
- Glaris (GL)
- Grisons (GR)
- Jura (JU)
- Lucerne (LU)
- Neuchâtel (NE)
- Nidwald (NW)
- Obwald (OW)
- Schaffhouse (SH)
- Soleure (SO)
- Saint-Gall (SG)
- Tessin (TI)
- Thurgovie (TG)
- Uri (UR)
- Vaud (VD)
- Valais (VS)
- Zoug (ZG)
- Zurich (ZH)

### Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

- Union démocratique du centre (UDC)

### Associations faitières de l'économie suisse

- Union suisse des arts et métiers (usam)
- Union syndicale suisse (USS)

### Ministère public de la Confédération (MPC)

### Autres organisations et institutions

- Société numérique de Suisse (Société numérique)
- Fibreoptique Suisse
- Init7 (Schweiz) AG (Init7)
- Interassociation de sauvetage (IAS)
- Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
- Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)
- Proton AG (Proton)
- Quickline AG (Quickline)
- Salt Mobile SA (Salt)
- Société suisse de droit pénal (SSDP)

- Conférence des procureurs de Suisse (CPS)
- Société des Chefs de Police des Villes de Suisse (SCPVS)
- Fédération Suisse des Avocats (FSA)
- Association suisse des télécommunications (asut)
- Swico
- Suissedigital - Association des réseaux de communication (Suissedigital)
- Swisscom (Suisse) SA (Swisscom)
- Sunrise UPC GmbH (Sunrise UPC)
- Threema GmbH (Threema)

**Autres milieux intéressés**

- Verein Grundrechte
- Parti Pirate Suisse (Parti Pirate)
- Ministère public du canton d'Uri (ministère public UR)