



Berne, le 22 février 2023

---

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

Rapport explicatif  
relatif à l'ouverture de la procédure de  
consultation

---



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>3</b>
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	3
1.2	Solutions étudiées et solution retenue.....	4
<b>2</b>	<b>Présentation du projet.....</b>	<b>4</b>
2.1	Réglementation proposée .....	4
<b>3</b>	<b>Commentaire des dispositions.....</b>	<b>5</b>
3.1	Section 1 Participation des cantons aux coûts .....	5
3.2	Section 2 Décomptes pour le report des coûts sur les parties à la procédure .....	8
3.3	Section 3 Indemnisation des personnes obligées de collaborer.....	10
3.4	Section 4 Taxes des personnes obligées de collaborer .....	15
3.5	Section 5 Dispositions finales.....	16
<b>4</b>	<b>Conséquences .....</b>	<b>17</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération .....	17
4.2	Conséquences pour les cantons .....	17
4.3	Conséquences pour les personnes obligées de collaborer .....	18
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques .....</b>	<b>18</b>

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

Dans le cadre de la loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales, le Parlement a créé, avec les nouveaux art. 38 et 38a de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT), la base légale permettant l'introduction de forfaits annuels (voir notamment l'art. 38a, al. 2, LSCPT; FF 2021 669). L'objectif est, d'une part, de diminuer la charge administrative et, d'autre part, d'augmenter le taux de couverture des coûts du Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT). L'art. 38a, al. 1, LSCPT, habilite le Conseil fédéral à régler les modalités de calcul et de versement des indemnités aux personnes obligées de collaborer (POC), ainsi que les modalités de calcul et de recouvrement des participations des cantons aux frais. Il peut choisir d'en rester à l'actuel système d'un calcul au cas par cas ou opter pour une solution fondée sur des forfaits, par exemple annuels (art. 38a, al. 2, LSCPT).

Le message concernant la loi sur des allègements administratifs (FF 2020 6767) expose par ailleurs l'intention du Conseil fédéral de majorer progressivement les forfaits afin d'augmenter le faible taux de couverture des coûts du Service SCPT, en répartissant plus équitablement les surcoûts des années à venir selon l'utilité des renseignements et des surveillances pour la Confédération et les cantons. Selon le message, le Conseil fédéral voulait à l'origine que les augmentations procurent à la Confédération un surcroît de recettes de 10 millions au maximum. Les investissements réalisés ayant entre-temps entraîné une augmentation des coûts du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération, le montant des recettes supplémentaires pour la Confédération doit être relevé à 12 millions de francs au maximum. Une répartition des coûts en fonction de l'utilité des renseignements et des surveillances (art. 38a, al. 4, LSCPT) en mettrait 90 % à la charge des cantons et 10 % à la charge de la Confédération. Pour rester dans un ratio supportable, la participation des cantons aux coûts ne sera que de 75 %. Les cantons participent actuellement à hauteur d'environ 12 millions de francs par an aux coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. La part de 75 % représente, pour la première période de trois ans, une participation annuelle de 24 millions de francs, soit des recettes supplémentaires de 12 millions de francs par an pour la Confédération.

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

L'actuel modèle d'émoluments et d'indemnités ne permet que des calculs au cas par cas. Il atteint aujourd'hui ses limites en raison du travail administratif qu'il demande et de sa complexité. Le Service SCPT doit facturer aux autorités les prestations fournies par lui-même ou par les POC pour tout renseignement fourni ou toute surveillance exécutée. Il doit par ailleurs présenter chaque mois aux POC des décomptes détaillés pour les indemnités auxquelles elles ont droit. Les POC doivent examiner ces décomptes et

les renvoyer, sous forme de factures finales, au Service SCPT. Ce système de financement et de facturation représente une lourde charge administrative tant pour le Service SCPT que pour les autorités ou les POC.

Le projet soumis à consultation vise à introduire des forfaits et à améliorer le taux de couverture des coûts du Service SCPT. L'objectif est d'une part de simplifier le système de financement et la facturation, de manière à réduire la charge administrative pour toutes les parties concernées et à permettre à la Confédération et aux cantons d'établir une planification plus solide. Il s'agit également, d'autre part, d'améliorer le faible taux de couverture des coûts du Service SCPT en répartissant plus équitablement les coûts supplémentaires entre la Confédération et les cantons en fonction de l'utilité des surveillances et des renseignements.

## **1.2 Solutions étudiées et solution retenue**

Les options suivantes ont été étudiées, puis rejetées:

- Le maintien du statu quo, rejeté en raison de la charge administrative élevée du système actuel pour la Confédération, les cantons et les POC.
- L'idée d'un tarif horaire pour les POC à indemniser au cas par cas a également été rejetée, en particulier pour préserver le principe de l'égalité en droit entre les POC.

La solution retenue est celle d'une participation annuelle des cantons exprimée par un pourcentage fixe des coûts moyens de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication pour les trois années précédentes, avec pour les POC une indemnisation forfaitaire à partir d'un certain seuil et au cas par cas en deçà de ce seuil.

## **2 Présentation du projet**

### **2.1 Réglementation proposée**

Le projet prévoit que les cantons participent aux coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication en s'acquittant d'une somme forfaitaire par canton et par an. Le montant total de la participation des cantons sera recalculé tous les trois ans.

Pour que les autorités pénales puissent néanmoins répercuter les coûts sur les parties aux procédures, les montants correspondant aux différentes prestations sont fixés dans l'OF-SCPT et le Service SCPT établit en temps utile des décomptes des coûts à l'intention des autorités pénales concernées.

Les fournisseurs de services de télécommunication (FST) et les fournisseurs de services de communication dérivés (FSCD) qui atteignent certains seuils au cours d'une année civile recevront une indemnité forfaitaire annuelle.

L'indemnisation au cas par cas sera maintenue pour les fournisseurs de services postaux, les exploitants de réseaux de télécommunication internes et les personnes qui mettent leur accès à un réseau public de télécommunication à la disposition de tiers, de même que pour les FST et les FSCD ne recevant qu'un nombre restreint de mandats de surveillance ou de demandes de renseignements.

Le projet prévoit qu'une somme de six millions de francs sera consacrée aux indemnités des POC. Ce montant sera régulièrement vérifié par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et, si nécessaire, adapté par une révision de l'ordonnance. Les indemnités seront versées aux POC chaque année sur la base du nombre de mandats qu'elles auront exécutés selon les statistiques du Service SCPT.

Pour marquer clairement le changement de système, l'actuelle ordonnance sur les émoluments et les indemnités en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OEI-SCPT) est remplacée par l'ordonnance du xx xx xxxx sur le financement de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OF-SCPT).

### **3 Commentaire des dispositions**

#### **Préambule**

Le 19 mars 2021, en adoptant la loi sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales, le Parlement a aussi adopté une modification de la LSCPT permettant de calculer les indemnités et les participations aux frais au cas par cas ou sous forme de forfaits (art. 38a LSCPT; FF 2021 669). Il s'agissait concrètement de revoir la réglementation des frais dans une nouvelle section 9 de la LSCPT. Les art. 23 et 38 LSCPT ont été adaptés et un nouvel art. 38a a été ajouté. Ces articles de la LSCPT sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022, en même temps que les dispositions des autres actes modifiés par la loi fédérale du 19 mars 2021 sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales (RO 2021 654). Comme les art. 38 et 38a LSCPT modifient la norme de délégation au Conseil fédéral, le préambule est adapté pour renvoyer à ces nouvelles dispositions de la LSCPT.

Le préambule est aussi modifié pour renvoyer à l'art. 33, al. 4, LSCPT, parce que l'émolument pour l'examen de la disponibilité à surveiller et à renseigner est maintenu.

#### **3.1 Section 1 Participation des cantons aux coûts**

##### *Art. 1 Principe*

Selon l'al. 1, les coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication incluent toutes les charges et dépenses indiquées pour le Service SCPT dans le compte d'État et qui sont prises en charge conjointement par la Confédération et les cantons. En font partie notamment les coûts directement ou indirectement imputables au Service SCPT pour l'exécution de ses tâches selon la section 3 de la LSCPT: coûts de personnel (let. a) et coûts de biens et services, y compris amortissements

d'investissements et indemnités à verser aux POC (let. b). Sont également inclus tous les coûts liés à la réalisation, à l'exploitation, à la maintenance et au développement du système de traitement du Service SCPT.

Les cantons participent à ces frais par des forfaits annuels. La part totale qu'ils prennent en charge est fonction de l'utilité pour eux des renseignements et des surveillances.

Les chiffres présentés ci-après donnent un aperçu de la répartition (en fonction aussi bien du nombre d'ordres que de l'imputabilité des coûts) entre la Confédération et les cantons selon l'utilité des renseignements et des surveillances. Les années de référence utilisées ici sont les années 2018 à 2022<sup>1</sup>. Lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les calculs se feront sur les années de références 2020 à 2022.

### Répartition en pourcentage du volume des ordres (nombre d'ordres)

	2018	2019	2020	2021	2022	Ø
<b>Cantons</b>	86 %	83 %	53 %	87 %	XX %	77 %
<b>Confédération</b>	14 %	17 %	47 %	13 %	XX %	23 %

On constate qu'en moyenne, les cantons sont à l'origine d'environ 77 % des mesures, contre 23 % pour la Confédération. Il faut néanmoins relever que l'année 2020 est exceptionnelle: la Confédération avait un cas dont l'élucidation a nécessité de très nombreuses demandes de renseignements simples, de sorte qu'il y en a près de 100 000 de plus en 2020 que pour les deux années précédentes.

### Répartition en pourcentage des charges (imputabilité des coûts)

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Cantons</b>	90 %	91 %	90 %	87 %	XX %
<b>Confédération</b>	10 %	9 %	10 %	13 %	XX %

Le tableau ci-dessus montre que l'utilité des renseignements et des surveillances profite à environ 90 % aux cantons et à environ 10 % à la Confédération. Comme l'art. 38a, al. 4, LSCPT prévoit que les coûts doivent être répartis entre la Confédération et les cantons selon l'utilité des renseignements et des surveillances, ce sont en principe 90 % des coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication qui devraient être mis à la charge des cantons. Pour rester dans un ratio supportable, l'ordonnance réduit cette proportion à 75 % (al. 1). Comme exposé plus haut, cette proportion de 75 % permet également de réaliser l'intention déclarée de profiter de l'introduction des forfaits pour augmenter la participation des cantons de 12 millions de francs. La Confédération continuera néanmoins d'assumer davantage que sa part en prenant en charge 25 % des coûts alors que seuls 10 % lui en sont imputables.

<sup>1</sup> Les chiffres de 2022 ne sont pas encore disponibles au moment de la rédaction, ils seront ajoutés ultérieurement.

Le montant total à la charge des cantons se fondera sur les coûts moyens du Service SCPT pour les trois dernières années déjà publiées dans le compte d'État. Les «trois dernières années civiles» sont les années de référence. L'al. 2 prévoit donc que le Service SCPT calcule le montant du forfait annuel tous les trois ans en se fondant sur la moyenne des coûts des trois dernières années civiles pour lesquelles le compte d'État a été publié.

L'année N (celle de l'entrée en vigueur de l'ordonnance et du début de la première période de trois ans) et l'année N -1 ne peuvent servir d'années de référence, puisque le compte d'État n'est pas encore publié. Les coûts moyens sont donc calculés sur les années N -2, N -3 et N -4. Pour assurer une certaine sécurité dans la planification, cette valeur est utilisée pendant trois ans. Le Service SCPT calcule ensuite en procédant de la même manière le montant du forfait annuel pour la période de trois ans suivante.

### Exemple de calcul des forfaits à régler durant la première période de trois ans (2024 à 2026)

Pour 2024, année de l'entrée en vigueur de l'OF-SCPT, les années et les montants suivants sont utilisés pour calculer la moyenne des coûts occasionnés par la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication selon le compte d'État:

N - 2 = compte d'État 2022	31 500 000 francs
N - 3 = compte d'État 2021	31 900 000 francs
N - 4 = compte d'État 2020	<u>32 300 000 francs</u>
Total des années de référence	95 700 000 francs
Moyenne	31 900 000 francs
Participation des cantons à hauteur de 75 %	
Part totale des cantons	<b>23 925 000 francs</b>
<b>Part de la Confédération</b>	<b>7 975 000 francs</b>

Le total pour les années de référence est d'environ 96 millions, soit une moyenne de quelque 32 millions. Les cantons assument 75 % de cette somme, soit environ 24 millions. La participation annuelle de l'ensemble des cantons aux frais pour les années 2024 à 2026 est donc de 24 millions.

À la fin de ces trois ans, c'est-à-dire en 2027 (année N), un nouveau calcul est effectué pour les trois années suivantes en se fondant sur les années de référence 2023 à 2025:

### Exemple de calcul d'adaptation du montant des forfaits après trois ans

N -2 = compte d'État 2025	a francs
N -3 = compte d'État 2024	b francs
N -4 = compte d'État 2023	c francs
Total des années de référence	(a + b + c) francs
Moyenne	$(a + b + c) : 3 = y$ francs
Part des cantons	75 % de y francs

La somme des années de référence est de (a + b + c) francs. Ce montant est divisé par trois pour obtenir la moyenne de y francs. La nouvelle part des cantons pour chacune des trois années suivantes (2027 à 2029) correspond à 75 % de cette moyenne.

#### *Art. 2 Répartition entre les cantons*

Les cantons sont libres de convenir entre eux d'une clé de répartition du montant total de leur participation aux frais. À défaut d'une telle convention, la part des frais qu'ils assument ensemble est répartie entre eux au prorata de la population résidente permanente de chaque canton au moment où le montant du forfait est fixé (*al. 1*). Conformément à l'*al. 2*, les données déterminantes pour l'effectif de la population résidente sont celles des statistiques fédérales disponibles (loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale<sup>2</sup>, loi du 22 juin 2007 sur le recensement fédéral de la population<sup>3</sup> et les ordonnances qui s'y rapportent).

#### *Art. 3 Échéance*

Les cantons ont jusqu'au 31 mars de l'année en cours pour régler le montant à leur charge.

### **3.2 Section 2 Décomptes pour le report des coûts sur les parties à la procédure**

#### *Art. 4*

L'*al. 1* concrétise l'obligation prévue à l'art. 38a, al. 5, LSCPT pour le Service SCPT de fournir un décompte des prestations aux autorités pénales afin qu'elles puissent refacturer les frais aux parties. Ce décompte est une liste des coûts telle qu'elle peut aujourd'hui déjà être générée dans le système de traitement. Ce système permet soit de sortir une simple liste de tous les coûts occasionnés par un cas, un sous-cas ou une décision, soit de générer pour chaque cas un aperçu détaillé des coûts par mois et de l'exporter sous forme d'un tableau Excel ou d'un fichier PDF. Les données enregistrées pour ces décomptes sont celles qui sont mentionnées à l'art. 3, al. 1, let. e, de l'ordonnance du 15 novembre 2017 sur le système de traitement pour la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OST-SCPT)<sup>4</sup>. S'il est exceptionnellement impossible de générer une liste dans le système (par ex. en raison d'une défaillance d'un composant), la liste peut être établie manuellement, sur demande de l'autorité pénale concernée, et envoyée par un moyen de transmission sûr (par ex. courriel chiffré).

---

<sup>2</sup> RS 431.01

<sup>3</sup> RS 431.112

<sup>4</sup> RS 780.12

Les let. a à g fixent les montants à utiliser pour les décomptes selon le type d'ordre. Les prestations des différents types de renseignements et de surveillances concernant la correspondance par télécommunication selon l'ordonnance du 15 novembre 2017 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OSCPT)<sup>5</sup> peuvent être regroupées dans cinq types d'ordres: la surveillance en temps réel, la surveillance rétroactive (y compris recherche par champ d'antennes), la recherche en cas d'urgence, le renseignement simple et le renseignement complexe (let. c à g). Pour la correspondance par poste, les différents types de renseignements et de surveillances selon l'OSCPT peuvent aussi être regroupés en deux types d'ordres: la surveillance en temps réel et la surveillance rétroactive (let. a et b). Les tarifs indiqués pour chaque type d'ordre permettent aux autorités pénales de continuer de facturer à des tiers (notamment aux personnes condamnées, art. 422, 425 et 426 du code de procédure pénale [CPP]<sup>6</sup>) les coûts de ces mesures. Précisons qu'il n'est question que des frais de procédure occasionnés par une mesure de surveillance de la correspondance par poste ou télécommunication. L'ordonnance présentée ici ne concerne pas les autres frais de procédure.

Pour la correspondance par télécommunication, les montants prévus à la let. f (renseignements simples) et à la let. g (renseignements complexes) valent pour chaque demande et pour chaque POC (*al.* 3). Concernant les surveillances, les montants valent pour chaque ordre adressé à une POC, par ressource d'adressage et par type de surveillance. Il convient de souligner que pour les recherches par champ d'antennes, les montants valent pour chaque ordre à une POC et pour chaque période jusqu'à deux heures, même si l'ordre vise plusieurs cellules de radiocommunication (*al.* 4). Les surveillances et renseignements spéciaux selon l'art. 25 OSCPT (mesures spéciales) sont assimilés au type d'ordre correspondant, avec le montant applicable.

Les montants sont calculés en fonction des coûts du Service SCPT et des indemnités versées aux POC. Pour que les coûts répercutés ne soient pas trop élevés, il est tenu compte, dans la mesure du raisonnable, de l'évolution des coûts effectifs répercutés ces dernières années.

L'*al.* 2 précise, pour la correspondance par télécommunication, quels types de renseignements sont simples ou complexes selon l'OSCPT<sup>7</sup>. Les désignations retenues sont celles qui sont établies dans la pratique.

---

<sup>5</sup> RS 780.11

<sup>6</sup> RS 312.0

<sup>7</sup> Cette disposition sera complétée avec les nouveaux articles de l'OSCPT après leur entrée en vigueur.

### **3.3 Section 3 Indemnisation des personnes obligées de collaborer**

#### *Art. 5 Droit à l'indemnité*

L'al. 1 reprend pour l'essentiel l'art. 15 de l'actuelle OEI-SCPT. Il prévoit, comme le droit actuel, que les POC ont droit à une indemnité appropriée pour les services qu'elles fournissent. L'élément nouveau est que le droit à l'indemnité dépend également du respect des prescriptions du DFJP concernant notamment les délais de traitement ou la qualité des données transmises.

L'al. 2 correspond à l'actuel art. 16, let. b, OEI-SCPT. Il prévoit que les POC ne sont pas indemnisées pour les demandes de renseignements et les surveillances que le Service SCPT exécute lui-même ou fait exécuter par des tiers. Il s'ensuit que la simple obligation de tolérer une surveillance ne donne pas droit à une indemnité.

#### *Art. 6 Montant total et versement*

Selon le droit actuel, les POC sont indemnisées pour chaque mandat de surveillance exécuté et pour chaque renseignement fourni, au cas par cas et selon les tarifs énumérés dans l'annexe de l'OEI-SCPT. L'objectif du projet présenté ici est de passer, pour certaines POC, au versement d'une indemnité forfaitaire annuelle (cf. commentaire de l'art. 7). Continueront en revanche à être indemnisés au cas par cas les FST et les FSCD recevant un faible volume de mandats, de même que les fournisseurs de services postaux, les exploitants de réseaux de télécommunication internes et les personnes qui mettent leur accès à un réseau public de télécommunication à la disposition de tiers (cf. commentaire de l'art. 8).

Les montants figurant dans l'annexe de l'OEI-SCPT se sont cristallisés au fil des ans. Leur niveau donnant régulièrement lieu à des discussions, le Centre de services informatiques (CSI-DFJP), Service SCPT, avait chargé la société privée d'audit et de conseil KPMG SA, le 9 mars 2012, de procéder à un relevé et à une analyse des coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. L'objectif était de déterminer les coûts d'exploitation effectifs des POC, par type de surveillance et par année, dans l'espoir d'établir les montants de l'annexe de l'OEI-SCPT sur des bases plus transparentes. Dans son rapport du 12 juin 2012<sup>8</sup>, KPMG SA constatait cependant à regret que ni les FST, ni les fournisseurs de services postaux inclus dans l'étude ne disposaient d'une comptabilité analytique établie permettant de déterminer avec précision les coûts occasionnés par la surveillance. Le rapport souligne par ailleurs que les coûts d'exploitation sont souvent déterminés sur la base d'hypothèses simplifiées et d'estimations, ce qui a fortement limité l'évaluation et la pertinence des données. Ce rapport de KPMG SA montre donc qu'il n'existe guère de méthode fiable pour déterminer les coûts d'exploitation effectifs des POC par type de mandat. Les requêtes ultérieures adressées aux POC pour qu'elles communiquent leurs coûts d'exploitation effectifs sont également restées infructueuses.

Pour vérifier la plausibilité des montants servant actuellement de base aux indemnités des POC, ces montants sont comparés avec les coûts d'exploitation pertinents du Service SCPT. Ne sont pris en compte que les éléments de la comptabilité analytique

<sup>8</sup> Rapport du 12 juin 2012 : «Relevé et analyse des coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication»

qui reflètent la charge de travail incombant au Service SCPT pour fournir les renseignements et exécuter les surveillances.

De 2020 à 2022, en moyenne, l'ensemble des POC a perçu des indemnités d'un montant total arrondi à 6 millions de francs. Cette somme est calculée sur la base du nombre moyen de mandats exécutés par toutes les POC pendant les années en question et des montants correspondants figurant dans l'annexe de l'OEI-SCPT. Si l'on met cette somme en regard de la partie pertinente des coûts d'exploitation moyens du Service SCPT pour les mêmes années, c'est-à-dire les coûts dus exclusivement à la fourniture des renseignements et à l'exécution des surveillances, on constate que les montants prévus dans l'annexe de l'OEI-SCPT pour indemniser les frais des POC sont suffisamment élevés. Il convient en outre de souligner que dans aucune des bases légales en vigueur jusqu'ici, jamais l'intention n'a été de verser des indemnités couvrant l'intégralité des frais variables effectifs des POC (cf. message concernant la LSCPT; FF 2013 2454). L'*al. 1* prévoit donc que la somme de 6 millions de francs couvre l'ensemble des indemnités, ce qui est une base acceptable.

La somme totale dévolue aux indemnités devra, au besoin, être adaptée. Le DFJP est donc chargé de vérifier régulièrement, mais au moins tous les trois ans, que son montant est toujours adéquat et, si tel n'est pas le cas, de proposer au Conseil fédéral de l'adapter (*al. 2*). L'adaptation du montant total passe obligatoirement par une révision de l'ordonnance. L'organe consultatif (cf. OOC-SCPT<sup>9</sup>) sera consulté avant toute adaptation du montant total des indemnités, afin de s'assurer que les points de vue des POC et des autorités ordonnant les surveillances soient pris en compte pour la décision. Lors de chaque adaptation du montant total des indemnités, la répartition en pourcentage de ce montant entre les différents types de mandats (art. 6, al. 3), ainsi que les montants des indemnités au cas par cas (art. 8, al. 2), seront également examinés et, s'il y a lieu, adaptés.

L'évaluation considérera tant le nombre de renseignements et de surveillances que l'évolution des exigences techniques de la surveillance des télécommunications. Les investissements que nécessitent cette évolution ne peuvent toutefois pas être pris en compte et doivent être assumés par les POC elles-mêmes (cf. art. 38, al. 1, LSCPT). Les modifications du nombre de renseignements et de surveillances, de même que les exigences techniques auront vraisemblablement le même effet à la hausse (ou à la baisse) sur la part pertinente des coûts d'exploitation pour le Service SCPT et pour les POC. La surveillance des télécommunications ne génère pas la même charge de travail pour toutes les POC. Elles n'auront donc pas toutes les mêmes frais variables pour l'exécution d'un mandat. Le Service SCPT, lui, est impliqué dans toutes les surveillances. Il semble donc logique de se fonder sur la part de ses coûts d'exploitation en lien avec la fourniture de renseignements et l'exécution de surveillances pour vérifier la plausibilité de la base de calcul.

L'*al. 3* règle la répartition du montant total fixé à l'*al. 1* entre les différents types de mandats. Pour simplifier, tous les types de renseignements et de surveillances prévus dans l'OSCPT sont regroupés dans cinq catégories, comme à l'art. 4, al. 1, let. c à g. Un pourcentage est calculé et arrondi en fonction du nombre de mandats de chaque

---

<sup>9</sup> RS 780.112

catégorie. Le nombre de mandats est déterminé comme prévu à l'art. 4, al. 3 et 4. Pour les renseignements, chaque demande adressée à une POC constitue un mandat. Pour les surveillances, on compte chaque mandat adressé à une POC, par ressource d'adressage et par type de surveillance. Pour les recherches par champ d'antennes, un mandat est une demande à une POC pour une période jusqu'à deux heures, même si plusieurs cellules de radiocommunication sont visées. Les surveillances et renseignements spéciaux selon l'art. 25 OSCPT (mesures spéciales) sont assimilés au type de mandat correspondant. Leur nombre est déterminé selon les critères applicables au type de mandat en question. Par ailleurs, une recherche en cas d'urgence dure en moyenne un jour, alors que les mesures de surveillance s'étendent généralement sur plusieurs mois. Cette différence est prise en compte au moment d'arrondir les pourcentages, à la hausse ou à la baisse. Celui des recherches en cas d'urgence l'est ainsi à la baisse. On arrive donc à la répartition suivante pour les cinq types de mandats: surveillances en temps réel 20 %, surveillances rétroactives 50 %, recherches en cas d'urgence 5 %, renseignements simples 20 %, renseignements complexes 5 %. Ces pourcentages représentent la part du montant total fixé à l'al. 1 qui ira au versement des indemnités de chaque type de mandat. Par exemple, 20 % du montant selon l'al. 1 servira à indemniser toutes les surveillances en temps réel. Cette répartition de la somme totale disponible entre les différentes catégories de mandats sert également de base pour déterminer les montants destinés aux indemnités au cas par cas selon l'art. 8 (pour plus de détail, cf. le commentaire de l'art. 8).

L'al. 4 dispose que les indemnités ne sont versées que si leur montant dépasse 150 francs pour une année civile entière. Si la somme due à une POC pour l'année entière est inférieure à 150 francs, elle n'est pas versée car le coût administratif de l'opération dépasserait le montant des indemnités.

Selon l'al. 5, le Service SCPT peut réduire ou supprimer l'indemnité d'une POC qui ne remplit pas, ou que partiellement, ses obligations en matière de surveillance et de fourniture de renseignements conformément aux dispositions de la LSCPT, de l'OSCPT et aux prescriptions du DFJP, en particulier l'ordonnance du DFJP sur la mise en œuvre de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OME-SCPT)<sup>10</sup> et ses annexes. Cette règle est introduite pour encourager les POC à livrer leurs données correctement. Est par exemple considérée comme ne remplissant que partiellement ses obligations une POC incapable de couvrir tous les scénarios de surveillance qu'elle est tenue d'exécuter, ou une POC qui, pendant une période prolongée (qui peut devenir problématique plus ou moins rapidement suivant les types de mandats), dépasse régulièrement le délai légal imparti pour fournir les renseignements qui lui sont demandés, et livre les réponses tardivement dans un nombre disproportionné de cas. Les obligations ne sont enfin que partiellement remplies lorsqu'une POC, malgré plusieurs rappels, ne livre pas les informations définies dans la LSCPT et l'OSCPT, bien qu'elle y soit tenue en vertu de ses obligations selon la LSCPT et ses ordonnances d'exécution.

L'al. 5, à la différence de l'art. 9 (mesures de remplacement) couvre les cas dans lesquels le mandat n'est pas exécuté ou dans lesquels l'exécution ne permet pas d'at-

---

<sup>10</sup> RS 780.117

teindre son but, même si le Service SCPT ou des tiers mandatés par lui interviennent en lieu et place de la POC. Les coûts d'une mesure de remplacement sont facturés selon l'art. 9. Il convient encore de souligner que ces deux règles ne s'excluent pas mutuellement: elles peuvent être appliquées toutes les deux dans un même cas.

Le versement des indemnités suppose, comme c'est le cas dans le droit actuel, que la surveillance soit exécutée ou que le renseignement demandé soit livré (cf. art. 38, al. 2, LSCPT). Comme le nombre exact de mandats exécutés ne peut être déterminé qu'après la fin de l'année civile, l'al. 6 prévoit que les indemnités doivent être versées à la fin du mois de janvier de l'année suivante. (al 4).

### *Art. 7 Indemnités forfaitaires*

Pour diminuer la charge de travail administratif et simplifier le système de facturation, les POC visées à l'art. 2, let. b et c, LSCPT, soit respectivement les FST et les FSCD, reçoivent une indemnité forfaitaire annuelle lorsqu'elles satisfont à l'un des critères de l'al. 1: exécuter au moins vingt mandats de surveillance ou traiter au moins cent demandes de renseignements. Les POC qui atteignent ces valeurs peuvent néanmoins demander au Service SCPT d'être indemnisées au cas par cas si elles peuvent prouver que pendant deux exercices consécutifs, le chiffre d'affaires annuel qu'elles ont généré en Suisse avec des services de télécommunication et des services de communication dérivés ne dépasse pas 5 millions de francs (al. 2).

L'al. 3 indique comment calculer le montant de l'indemnité forfaitaire : la première étape consiste à calculer la somme des indemnités au cas par cas, en multipliant le nombre de mandats par le montant prévu selon l'art. 8, al. 2 (par ex. 952 francs pour une surveillance en temps réel) pour le type de mandat concerné. La somme obtenue est ensuite retranchée du montant total disponible pour chaque type de mandat selon l'art. 6, al. 3. Le montant restant est réparti entre les POC à indemniser forfaitairement au prorata du nombre de mandats qu'elles ont exécutés pendant l'année en question. L'indemnité forfaitaire d'une POC est l'addition des sommes ainsi obtenues pour chaque type de mandat. Le nombre de mandats exécutés par chaque POC est donné par les statistiques du Service SCPT.

### **Exemple de calcul**

Supposons qu'en 2024, les POC indemnisées au cas par cas exécutent au total 3 surveillances en temps réel, 10 surveillances rétroactives, 2 recherches en cas d'urgence, 20 demandes de renseignements simples et 3 demandes de renseignements complexes. La même année, la POC X a exécuté 6 % des surveillances en temps réel, 10 % des surveillances rétroactives, 1 % des recherches en cas d'urgence, 3 % des demandes de renseignements simples et 1 % des demandes de renseignements complexes. L'indemnité forfaitaire de la POC X se compose donc comme suit (Y = montant total disponible pour les indemnités selon l'al. 1, dans notre exemple Y = 10 millions de francs):

Surveillances en temps réel	<b>20 % de Y – (3 x 952) ; 6 % de ce résultat = A</b> 20 % de 10 millions - (3 x 952) = 2 millions - 2856 = 1 997 144 6 % de 1 997 144 = 119 829 (= A)
Surveillances rétroactives	<b>50 % de Y – (10 x 652); 10 % de ce résultat = B</b> 50 % de 10 millions - (10 x 652) = 5 millions - 6520 = 4 993 480 10 % de 4 993 480 = 499 348 (= B)
Recherches en cas d'urgence	<b>5 % de Y – (2 x 434); 1 % de ce résultat = C</b> 5 % de 10 millions - (2 x 434) = 0,5 million - 868 = 499 132 1 % de 499 132 = 4991 (= C)
Renseignements simples	<b>20 % de Y – (20 x 6); 3 % de ce résultat = D</b> 20 % de 10 millions - (20 x 6) = 2 millions - 120 = 1 999 880 3 % de 1 999 880 = 59 996 (= D)
Renseignements complexes	<b>5 % de Y – (3 x 51); 1 % de ce résultat = E</b> 5 % de 10 millions - (3 x 51) = 0,5 million - 153 = 499 847 1 % de 499 847 = 4998 (= E)

La somme des parts dues pour chaque type d'ordre (A + B + C + D + E, ou en chiffres 119 829 + 499 348 + 4991 + 59 996 + 4998 = 689 162) donne l'indemnité forfaitaire de la POC X pour l'année 2024.

#### *Art. 8 Indemnités au cas par cas*

L'*art. 8* exclut les PME, les petites et moyennes entreprises, du principe de l'indemnisation forfaitaire. Il s'agit le plus souvent de FST ou de FSCD qui ne reçoivent que de faibles volumes de mandats. Une indemnisation au cas par cas est également prévue pour les fournisseurs de services postaux, les exploitants de réseaux de télécommunication internes et les personnes qui mettent leur accès à un réseau public de télécommunication à la disposition de tiers, lorsque les POC de ces catégories sont amenées à exécuter activement des surveillances ou à fournir des renseignements. Cette disposition ne doit toutefois pas être comprise comme l'imposition de nouvelles obligations allant au-delà de ce que prévoit la LSCPT, en particulier pour les exploitants de réseaux de télécommunication internes et les personnes qui mettent leur accès à un réseau public de télécommunication à la disposition de tiers : les obligations de ces deux catégories de POC restent définies respectivement par les art. 28 et 29 LSCPT.

L'*al. 2* fixe le montant de l'indemnité pour chaque type de mandat. Pour la correspondance par télécommunication, les montants sont calculés selon la même méthode qu'à l'*art. 6*, al. 3. Le montant total disponible pour les indemnités selon l'*art. 6*, al. 1, est réparti entre les différents types de mandats. Les types de surveillances et de renseignements selon l'OSCPT sont là encore regroupés dans cinq catégories, pour lesquels sont appliqués les mêmes pourcentages du montant total disponible pour les indemnités : surveillances en temps réel 20 %, surveillances rétroactives 50 %, recherches en

cas d'urgence 5 %, renseignements simples 20 %, renseignements complexes 5 % (pour des explications plus détaillées, cf. le commentaire de l'art. 6, al. 3).

Le montant par type de mandat est donné par la proportion en pourcentage, pour ce type de mandat, du montant total des indemnités et par le nombre moyen de mandats de ce type exécutés de 2020 à 2022 par l'ensemble des POC (qu'elles soient indemnisées au forfait ou au cas par cas). Les données utilisées sont, là aussi, celles des statistiques du Service SCPT.

Les montants par type de mandat, pour les télécommunications, sont calculés comme suit:

Surveillance en temps réel	(20 % de 6 mio) : 1260 =	<b>952 francs</b>
Surveillance rétroactive	(50 % de 6 mio) : 4602 =	<b>652 francs</b>
Recherche en cas d'urgence	(5 % de 6 mio) : 692 =	<b>434 francs</b>
Renseignement simple	(20 % de 6 mio) : 205 256 =	<b>6 francs</b>
Renseignement complexe	(5% de 6 mio) : 5922 =	<b>51 francs</b>

Une POC indemnisée au cas par cas recevra, selon les règles de l'art. 4, al. 2 à 4, le montant indiqué ci-dessus pour chaque réponse à une demande de renseignement et pour chaque surveillance exécutée, par ressource d'adressage et par type de surveillance. Pour les recherches par champ d'antennes, la somme de 652 francs est versée pour chaque POC et pour chaque période jusqu'à deux heures (pour des explications plus détaillées, cf. le commentaire de l'art. 4, al. 3 et 4, et celui de l'art. 6, al. 3).

Le calcul des montants pour les deux types de mandats concernant la correspondance postale se fonde sur l'évolution des coûts ces dernières années. Les montants sont de 160 francs pour chacun des deux types.

### **3.4 Section 4 Taxes des personnes obligées de collaborer**

#### *Art. 9 Prise en charge des coûts en cas de manquement à la collaboration*

Cette disposition reprend pour l'essentiel les art. 18 et 19 de l'actuelle OEI-SCPT. C'est l'art. 34 LSCPT qui prévoit que les POC qui ne sont pas en mesure de remplir leurs obligations, ou qui ne peuvent pas les remplir sans le soutien du Service SCPT ou d'un tiers mandaté par lui, doivent assumer les coûts de ce manquement. Cette obligation vaut pour les FST et pour les FSCD ayant des obligations étendues en matière de surveillance ou de renseignements. Il y a manquement à la collaboration lorsqu'une POC n'est pas en mesure en tout temps de surveiller les services qu'elle offre et de fournir les renseignements et informations concernant ces services. Il y a également manquement à la collaboration lorsqu'une POC ne peut pas assumer ses obligations en matière de surveillance ou de fourniture de renseignements sans l'aide du Service SCPT ou d'un tiers mandaté par lui.

Comme l'actuel art. 19 OEI-SCPT, l'*al. 1* règle la manière dont le Service SCPT détermine le montant des coûts occasionnés pour lui, ou pour un tiers qu'il a mandaté, par une POC ayant manqué à ses obligations de collaborer et que celle-ci doit prendre en charge. Le principe de coûts fixés en fonction du temps investi reste inchangé. Dans le domaine informatique, le salaire horaire est généralement plus élevé que celui de la moyenne des employés de la Confédération, car il requiert des connaissances spécialisées et un équipement et du matériel spécifiques. Le tarif horaire moyen au CSI-DFJP était de 163 francs en 2021. Cette même année, le CSI-DFJP a payé un tarif horaire moyen de 179 francs pour l'acquisition de prestations externes. L'Office fédéral de l'informatique avait des tarifs semblables, voire plus élevés encore. Les collaborateurs du Service SCPT qui doivent exécuter les mesures en lieu et place d'une POC manquant à ses obligations doivent eux aussi avoir des connaissances spécialisées et un équipement et du matériel spécifiques. Lorsqu'un tiers est mandaté (dans les faits, une autre POC), on peut supposer, sur la base des prix cités plus haut pour l'acquisition de prestations externes, que le tiers en question appliquera lui aussi un tarif horaire plus élevé que le salaire horaire moyen des employés de la Confédération. Un tarif horaire de 160 francs (pour le service SCPT comme pour les tiers), clairement inférieur au prix moyen pour des prestations externes, semble donc adéquat.

La mise à disposition de matériel à usage unique représente également des charges qui sont facturées (*al. 2*).

#### *Art. 10 Émoluments pour le contrôle de la disponibilité à renseigner et à surveiller*

Cette disposition met en œuvre l'art. 33, al. 4, LSCPT et reprend pour l'essentiel l'art. 12 de l'actuelle OEI-SCPT. L'*al. 1* prévoit comme précédemment que les POC doivent assumer le coût du contrôle de leur disponibilité à renseigner et à surveiller. Les *al. 2* et *3* sont calqués sur les al. 2 et 3 de l'art. 12 OEI-SCPT, sans changement matériel.

La révision de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement<sup>11</sup> proposera de supprimer l'art. 33, al. 4, LSCPT et, partant, d'abroger cet art. 10.

### **3.5 Section 5 Dispositions finales**

#### *Art. 11 Abrogation d'un autre acte*

L'ordonnance soumise à consultation est destinée à remplacer l'ordonnance du 15 novembre 2017 sur les émoluments et les indemnités en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication.

#### *Art. 12 Dispositions transitoire*

Les surveillances et les demandes de renseignements ordonnées ou prolongées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sont facturées selon l'ancien droit, c'est-à-dire que l'autorité qui en est à l'origine doit s'acquitter d'un émoulement (*al. 1*). La POC

---

<sup>11</sup> RS 121

concernée perçoit une indemnité elle aussi calculée selon l'ancien droit. Une surveillance en cours prolongée après l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sera en revanche soumise au nouveau droit (*al.* 2). L'*al.* 3, enfin, prévoit que la première période de trois ans commence au moment de l'entrée en vigueur de l'OF-SCPT.

#### *Art. 13* **Entrée en vigueur**

L'ordonnance doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

## **4 Conséquences**

L'introduction de forfaits annuels pour les participations aux frais et les indemnités diminuera la charge de travail administratif aussi bien pour les autorités qui ordonnent des surveillances ou demandent des renseignements, notamment les autorités pénales, ou désormais pour les cantons, que pour les POC et le Service SCPT. Cette simplification permettra à toutes les parties concernées de réduire leurs coûts administratifs.

### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

Le passage à un système de forfaits pour la participation des cantons doit produire une répartition équitable des coûts entre la Confédération et les cantons fondée sur l'utilité des renseignements et des surveillances. Grâce aux recettes supplémentaires qu'amènera la nouvelle répartition des coûts entre la Confédération et les cantons, les finances fédérales ne seront plus grevées de manière disproportionnée. La Confédération continuera de prendre en charge un quart des coûts, même avec le système de forfaits, bien que les surveillances et les renseignements ne lui soient que d'une faible utilité (env. 10 %, cf. tableau 2 dans le commentaire de l'art. 3).

Une réduction de la charge de travail administratif est aussi escomptée et a déjà été prise en compte dans l'établissement du budget 2023 avec plan financier 2024 à 2026.

### **4.2 Conséquences pour les cantons**

Avec la participation forfaitaire aux frais, les cantons aussi verront leur charge administrative diminuer. Ils bénéficieront en outre d'une plus grande sécurité en termes de planification. Des économies sur le plan des ressources en personnel peuvent donc être attendues.

Actuellement, les cantons contribuent à hauteur de près de 12 millions de francs par an aux coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. Fixer à 75 % la part des coûts mis à leur charge portera leur participation de 12 millions à 24 millions de francs par an pour la première période de trois ans (voir le commentaire de l'art. 1 pour des précisions). Comme l'utilité des renseignements et des surveillances profite à 90 % aux cantons plutôt qu'aux autorités fédérales, cette majoration sensible visant à améliorer le taux de couverture des coûts du Service SCPT, actuellement de 37 % (compte d'État 2021), est néanmoins défendable. Sans compter que

les coûts d'exploitation du système de traitement pour la surveillance ont eux aussi augmenté.

### **4.3 Conséquences pour les personnes obligées de collaborer**

Les POC qui ne traitent qu'un faible volume de mandats continueront d'être indemnisées au cas par cas et la réforme n'aura quasiment pas de conséquences pour elles. S'agissant des POC qui passeront au régime des forfaits, on peut s'attendre à ce que le niveau annuel d'indemnisation reste plus ou moins le même qu'aujourd'hui. Selon les montants consacrés à l'indemnisation au cas par cas des différents types d'ordre, il est néanmoins possible que le montant total disponible pour l'indemnisation forfaitaire de l'un ou l'autre type de mandat varie.

L'introduction des forfaits va entraîner une diminution de la charge de travail administratif des POC également (qu'elles soient indemnisées au cas par cas ou forfaitairement ; voir les considérations sous le ch. 1.1 pour des précisions).

## **5 Aspects juridiques**

L'ordonnance mise en consultation concrétise les art. 38 et 38a LSCPT. L'art. 38a, al. 1, LSCPT donne au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités de calcul et de versement des indemnités ainsi que les modalités de calcul et de recouvrement des participations des cantons aux frais. Selon l'art. 38a, al. 2, LSCPT, le Conseil fédéral peut choisir d'en rester au système actuel d'un calcul des indemnités et des participations au cas par cas ou opter pour une solution de type forfaitaire.

## Liste des abréviations

FSCD	Fournisseurs de services de communication dérivés
LSCPT	Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, RS 780.1
Service SCPT	Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
DFJP	Département fédéral de justice et police
FST	Fournisseurs de service de télécommunication
OF-SCPT	Ordonnance du xx sur le financement de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, RS xx
OEI-SCPT	Ordonnance du 15 novembre 2017 sur les émoluments et les indemnités en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, RS 780.115.1
PME	Petites et moyennes entreprises
POC	Personnes obligées de collaborer
CPP	Code de procédure pénale suisse
OOC-SCPT	Ordonnance du DFJP du 15 novembre 2017 sur l'organe consultatif en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, RS 780.112
OME-SCPT	Ordonnance du DFJP du 15 novembre 2017 sur la mise en œuvre de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, RS 780.117
OSCPT	Ordonnance du 15 novembre 2017 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, RS 780.11