

07.404

Initiative parlementaire
Transfert des tâches des services de renseignement civils
à un département

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 29 février 2008

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur le renseignement civil prévoyant notamment la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure et de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. Nous transmettons simultanément le présent projet de loi au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'adopter ce projet.

29 février 2008

Pour la commission:

Le président, Hans Hess

Condensé

La Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (DélCdG) a constaté depuis longtemps des lacunes dans la collaboration entre les deux services de renseignement civils de la Confédération à savoir le Service de renseignement stratégique (SRS) et le Service d'analyse et de prévention (SAP). Selon elle, cette situation s'explique en particulier par le fait que le SRS est directement subordonné au chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), tandis que le SAP est rattaché à l'Office fédéral de la police (OFP), lui-même intégré au Département fédéral de justice et police (DFJP). La DélCdG a donc chargé son président de déposer une initiative parlementaire visant à créer les bases légales nécessaires à la mise en place d'une nouvelle réglementation des rapports de subordination. Les Commissions de gestion des deux Chambres ont donné suite à cette initiative et ont chargé la DélCdG d'élaborer un projet de loi. Celle-ci, ayant assumé les fonctions d'une sous-commission législative, présente aujourd'hui le fruit de son travail (rapport inclus), approuvé par la Commission de gestion du Conseil des Etats.

Les modifications législatives proposées portent essentiellement sur des questions d'organisation. Elles visent à ce que tous les services de renseignement civils soient subordonnés à un seul et unique département. Cela implique d'une part que le SRS – en sa qualité d'organe civil – soit exclu du champ d'application de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) et qu'une base légale spéciale soit élaborée afin de permettre la recherche de renseignements à l'étranger à des fins civiles, et d'autre part que la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) soit modifiée de telle sorte que le SAP puisse effectuer les tâches de renseignement prévues par cette loi sans nécessairement être partie intégrante du DFJP. A noter également que ces nouvelles dispositions sont formulées de manière à laisser au Conseil fédéral une compétence en matière d'organisation la plus large possible, sous réserve de l'obligation de regrouper les services compétents au sein d'un même département. Le projet a notamment été conçu de façon à ne pas mentionner expressément les rapports de subordination actuels des services, de façon à laisser toute latitude à cet égard. En outre, décision a été prise de ne pas introduire de manière anticipée certaines des adaptations déjà proposées par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision en cours de la LMSI et de la LAAM.

Rapport

1 Genèse du projet

Le Service de renseignement stratégique (SRS) a essentiellement pour tâche de rechercher et d'évaluer des informations sur l'étranger importantes en matière de politique et de sécurité, conformément aux dispositions de l'art. 99 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)¹. En vertu de l'alinéa 5 du même article, le SRS, qui bénéficie du statut de direction (comparable à celui d'un office fédéral), est directement subordonné au chef du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). A relever ici que la mission des deux services de renseignement de l'armée – soit le Renseignement militaire (RM), subordonné au chef de l'armée, et le Renseignement des forces aériennes (RFA), rattaché au chef des forces aériennes – se fonde également sur l'art. 99 LAAM.

Les activités de renseignement dévolues au Service d'analyse et de prévention (SAP) reposent quant à elles sur les dispositions de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)². Elles portent en particulier sur la détection précoce et la lutte contre les dangers liés au terrorisme, au service de renseignement prohibé, à l'extrémisme violent, au commerce illicite d'armes et de substances radioactives ainsi qu'au transfert illégal de technologie. Le SAP est une unité organisationnelle de l'Office fédéral de la police (OFP), lui-même partie intégrante du Département fédéral de justice et police (DFJP).

En observant la nature des missions qui leur sont confiées ainsi que la définition légale de leurs domaines de compétences, on constate que les champs d'activité du SRS et du SAP se chevauchent. Il y a deux raisons à cela: d'une part, il n'est pas toujours possible d'opérer une distinction claire entre sécurité extérieure et sécurité intérieure, et d'autre part, l'exécution de certaines missions du SRS peut nécessiter des activités à l'intérieur du pays, tandis que le SAP, pour mener à bien les siennes, dépend souvent de contacts extérieurs. Il apparaît donc que la collaboration entre ces deux services constitue une condition *sine qua non* pour leur efficacité ainsi que pour le succès de leurs opérations. Une coordination accrue est particulièrement nécessaire dans les contacts avec les services étrangers.

En juin 2005, le Conseil fédéral a décidé de supprimer le poste de coordinateur des services de renseignement pour mettre l'accent sur l'amélioration de la collaboration directe entre les services de renseignement civils respectifs du DDPS et du DFJP. Il s'agissait en particulier de renforcer la collaboration entre le SAP et le SRS afin de faire face aux menaces transnationales. A cet effet, le Conseil fédéral a décidé de créer des plates-formes pour l'échange d'informations et l'analyse conjointe dans les domaines du terrorisme, de la criminalité organisée et de la prolifération.

Dans le cadre de sa haute surveillance sur les services de renseignement et la protection de l'Etat, la Délégation des Commissions de gestion (DéCdg) avait alerté depuis longtemps le Conseil fédéral, de même que les départements concernés, sur

¹ RS 510.10

² RS 120

les lacunes dans la collaboration entre les deux services. Si la délégation a considéré la mise en place de ces plates-formes en 2005 comme un premier pas pragmatique en direction d'une réforme, elle a toutefois estimé que ces mesures n'amélioreraient pas la conduite politique des services de renseignement. La délégation a donc réitéré les positions qu'elle avait exprimées en 2004 et exigé que lesdits services soient subordonnés à un seul et unique département, et placés le plus rapidement possible sous une direction commune. La DélCdG s'est néanmoins déclarée prête, dans un premier temps, à accompagner la mise en œuvre des réformes adoptées par le Conseil fédéral et à patienter jusqu'à fin 2006 pour constater leurs effets. Le 31 janvier 2007, le Conseil fédéral a conclu que la coopération entre les services de renseignement était en soi valable, mais que le DDPS et le DFJP devait encore améliorer certains aspects de l'échange d'informations entre le SAP et le SRS.

La DélCdG a exprimé son désaccord avec les points essentiels des conclusions présentées par le Conseil fédéral, au vu de la persistance des carences qu'elle avait relevées dans ses rapports annuels 2004³, 2005⁴ et 2006⁵. Elle avait notamment constaté, à l'occasion de nombreux auditions et de trois inspections inopinées, que les mesures prises n'avaient pas apporté les améliorations attendues sur le plan de la coopération entre le SAP et le SRS. En effet, leurs collaborateurs ne disposent toujours pas de toutes les informations des deux services dont ils auraient besoin pour remplir leurs tâches d'analyse. De plus, les relations entre les deux services se caractérisent par une concurrence préjudiciable à leur efficacité. Enfin, autre frein à la coopération, l'une et l'autre partie ont des visions divergentes à la fois de la mission à remplir par les plates-formes que de l'utilisation commune des informations provenant des partenaires étrangers.

Aussi la DélCdG a-t-elle estimé qu'il était urgent d'agir. Elle exige que la coopération des services de renseignement intérieur et extérieur cesse de dépendre du bon vouloir des deux départements, et demande qu'un seul département soit désormais compétent en la matière. A l'unanimité, la DélCdG a donc décidé de proposer le transfert par voie législative des tâches des deux services de renseignement civils à un seul département. Elle a chargé son président, le député au Conseil des Etats Hans Hofmann, de déposer l'initiative parlementaire 07.404 «Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département», ce qu'il a fait le 13 mars 2007.

Il est à relever par ailleurs qu'il n'est plus possible depuis longtemps d'appliquer toutes les prescriptions prévues par le droit en vigueur. Ainsi, les services de renseignement de l'armée, eux aussi soumis aux dispositions de l'art. 99 LAAM, ne sont pas directement subordonnés au chef du DDPS comme le dispose pourtant l'alinéa 5. En outre, la notion de protection des sources pose plusieurs problèmes, puisqu'elle ne peut plus être mise en pratique dans le strict respect de l'art. 17, al. 7, LMSI, et que les dispositions à ce sujet de l'ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'organisation des services de renseignement au sein du DDPS (Orens)⁶ contredisent celles de la LAAM. En effet, en vertu de l'art. 99, al. 4, LAAM, la protection des

³ Cf. ch. 10.3.3 du rapport annuel 2004 des CdG et des DélCdG du 21.1.2005 (FF 2005 1824 ss.)

⁴ Cf. ch. 3.6.5 du rapport annuel 2005 des CdG et des DélCdG du 20.1.2006 (FF 2006 4154 ss.)

⁵ Cf. ch. 3.9.4 du rapport annuel 2006 des CdG et des DélCdG du 19.1.2007 (FF 2007 2969 ss.)

⁶ RS 510.291

sources doit dans tous les cas être assurée, alors que l'art. 7, al. 1, Orens dispose que l'entretien de contacts réguliers avec les services de renseignement étrangers est soumis à l'approbation du Conseil fédéral; or, il importe pour ce faire que le Conseil fédéral connaisse l'identité des services concernés, alors même que ceux-ci constituent des sources importantes. Enfin, la protection des sources ne peut pas non plus être opposée à la DélCdG (cf. art. 169, al. 2, Cst.).

Le 15 juin 2007, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé de donner suite à cette initiative parlementaire, décision à laquelle s'est ralliée la CdG du Conseil national le 6 juillet 2007. La CdG-E a alors chargé la DélCdG d'élaborer un projet de loi dans ce sens.

Le projet n'a pas été envoyé en procédure de consultation, étant donné que ses dispositions – de nature purement organisationnelle – ne portent ni sur le statut des cantons ni sur les tâches d'exécution qu'ils doivent remplir, pas plus qu'elles ne sont susceptibles d'avoir des incidences sur les droits et les devoirs des particuliers. Le directeur de l'Office fédéral de la police et celui du Service de renseignement stratégique, auditionnés sur le projet, n'ont formulé aucune objection de fond. Quant à la Chancellerie fédérale et à l'Office fédéral de la justice, entendus sur les questions relevant de la technique législative, ils ont formulé quelques propositions d'ordre formel ou rédactionnel, qui ont été largement prises en compte. Par contre, certaines des adaptations matérielles proposées par l'Office fédéral de la justice, qui concernaient principalement les délégations de compétences au Conseil fédéral, n'ont pas été retenues. Le commentaire par article revient du reste sur ces questions.

2 **Grandes lignes du projet**

Le projet de loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC) prévoit de régler sous la forme d'une loi spéciale la subordination des services de renseignement civils ainsi que leurs domaines de compétence. Cela nécessite un certain nombre d'adaptations de la LMSI et de la LAAM, afin de gommer les différences que présentent ces deux textes au niveau normatif (densité et niveau). S'il eût été possible de modifier ces rapports de subordination en se contentant d'adapter les deux lois susmentionnées, ce procédé aurait conduit à un résultat peu transparent. En effet, il serait ainsi devenu difficile de distinguer entre activités civiles d'une part, et activités incombant aux services de renseignement de l'armée d'autre part, distinction pourtant d'autant plus nécessaire que les services de renseignement civils entretiendront des liens de coopération accrue. Le projet prévoit donc la reprise des dispositions légales de la LAAM applicables au SRS en les adaptant d'une façon adéquate à celles de la LMSI et procède à une coordination matérielle du droit en vigueur dans les domaines de l'échange d'informations et de la protection des sources. L'art. 99 LAAM se limite sous sa nouvelle forme aux activités des services de renseignement de l'armée.

Les dispositions de la LMSI en matière d'organisation sont adaptées au fait que, désormais, les activités de renseignement y figurant ne doivent plus nécessairement être accomplies par un office fédéral mais peuvent, le cas échéant, être assignées par le Conseil fédéral à une direction ou un service (ce qui est le cas actuellement avec le SAP). Le projet clarifie ainsi la marge de manœuvre du Conseil fédéral en matière d'organisation et pose comme seule exigence la subordination des deux services au même département. Le Conseil fédéral se voit confier deux missions essentielles: d'une part désigner les services chargés du renseignement civil (à subordonner au

même département), et d'autre part réglementer les échanges d'informations entre ces organes. La subordination au même département étant une obligation demandée par l'initiative parlementaire, la réglementation des échanges d'informations et l'application uniforme de la protection des sources sont parues nécessaires en égard au fait que les deux services restent soumis à des bases légales différentes s'agissant de la collecte et surtout du transfert d'informations.

Le projet porte essentiellement sur des aspects d'organisation. Il ne prévoit pas d'adaptations matérielles ayant des incidences directes sur les droits et les devoirs des particuliers ni l'introduction anticipée de certaines mesures du paquet LMSI-II (cf. message du 15 juin 2007 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) [Moyens spéciaux de recherche d'informations]⁷). D'un point de vue organisationnel, les modifications proposées permettent aussi bien de fusionner les services de renseignement civils actuels que de dégager le SAP de la tutelle de l'OFSP, voire de transférer dans un autre département soit l'OFSP dans son entier, soit le SRS. En outre, la LMSI et la LAAM subiront des adaptations formelles rendues nécessaires par le fait que la loi réglera clairement les rapports de subordination des services concernés.

Pour l'essentiel, le projet, qui se fonde sur le droit actuel, ne va pas à l'encontre des propositions formulées par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision LMSI-II. Si cette dernière venait à être adoptée, le présent projet devrait encore être complété par quelques dispositions qui porteraient notamment sur la protection des données et l'exploration radio. Des adaptations formelles, concernant par exemple la numérotation des articles suite à l'introduction de nouvelles dispositions, pourraient en outre se révéler nécessaires au fur et à mesure. Enfin, selon le degré d'avancement et l'évolution du contenu de chacun des deux projets, il conviendrait d'examiner la nécessité d'introduire une norme de conflit à caractère transitoire.

3 Commentaires par article

Préambule

Cf. ch. 6.1 ci-après.

Art. 1

Cette disposition précise que le Conseil fédéral désigne les services fédéraux chargés du renseignement civil; selon l'organisation actuelle, il s'agit du SRS et du SAP. Le texte décrit en outre les missions du renseignement civil et, implicitement, les services qui les assurent.

La let. a mentionne la recherche et l'évaluation des informations sur l'étranger importantes en matière de politique de sécurité. Elle s'inspire du contenu de l'actuel art. 99, al. 1, LAAM, qui sert aujourd'hui de base à l'activité du SRS. Quant à la let. b, elle mentionne les missions de renseignement visées dans la LMSI, dont les dispositions correspondantes servent aujourd'hui de base à l'activité du SAP.

⁷ FF 2007 4773

Art. 2

Cette disposition délègue au Conseil fédéral l'organisation du renseignement civil. Toutefois, conformément à l'initiative parlementaire qui est à l'origine du présent projet, elle prescrit que les services qui en accomplissent les missions soient subordonnés au même département. La formulation «services du renseignement civil» est à interpréter soit comme un service unique comptant plusieurs sections, soit comme deux services distincts – ce qui est le cas aujourd'hui.

Art. 3

Cette disposition porte sur la collaboration et l'échange d'informations entre les services du renseignement civil eux-mêmes, ainsi qu'entre les services du renseignement civil et le service de renseignements militaire. Dans sa formulation actuelle, l'article 99 LAAM parle de service de renseignement au singulier. Cette formulation est reprise dans l'art. 99 LAAM révisé et aussi dans la nouvelle loi spéciale, lorsque celle-ci parle du service de renseignements militaire visé par l'art. 99.

L'al. 1 met l'accent, en matière de collaboration entre les services du renseignement civil, sur l'analyse conjointe et globale de la menace. À cet effet, les services du renseignement civil doivent se transmettre mutuellement toutes les informations concernant leurs domaines respectifs définis à l'art. 1.

Les al. 2 et 3 portent sur la collaboration et l'échange d'informations entre les services du renseignement civil et le service de renseignements militaire (cf. aussi le commentaire sur la modification de l'art. 99, al. 3, let. c LAAM).

Sur le fond, les al. 1 à 3 correspondent aux dispositions de l'art. 10 (Devoir d'information de l'office fédéral) et l'art. 13 (Renseignements d'autres offices) LMSI. Le devoir d'information visé à l'art. 10 LMSI est appliqué également aux services du renseignement civil entre eux, d'une part, et à l'égard du service de renseignements militaire, d'autre part. Quant à l'obligation de fournir des renseignements qui incombe au service de renseignements militaire en vertu de l'art. 13, al. 1, let. b, LMSI, elle s'appliquera désormais à l'égard de tous les services du renseignement civil.

L'al. 4 délègue une activité normative au Conseil fédéral en le chargeant de régler plus précisément la collaboration et l'échange d'informations, notamment en vue d'une analyse conjointe et globale de la menace. À l'al. 4, let. c, le Conseil fédéral est chargé en outre de régler la collaboration avec les services étrangers. Dans ce contexte, il pourrait par exemple fixer la manière d'appliquer le principe de la tierce partie⁸ dans l'échange d'informations entre les services du renseignement civil. Une partie des dispositions de l'al. 4, en particulier celles qui sont de portée majeure et qui concernent par exemple l'échange obligatoire d'informations ou les délégations au département, seront réglées par voie d'ordonnance. Une autre partie, comme la détermination des compétences ou les organigrammes, pourrait être réglée sous la forme de directives non publiées, dépourvues de caractère normatif (aussi bien d'un point de vue général que d'un point de vue particulier). Par ailleurs, il convient de

⁸ Voir Restrictions juridiques aux échanges entre le Service d'analyse et de prévention (SAP) et le Service du renseignement stratégique (SRS) d'informations émanant de services de renseignement étrangers, avis de droit de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public du DFAE du 22.12.2006 à l'attention de la DélCdG (JAAC 2007.3.2, pp. 98–121).

relever que le devoir d'information et l'obligation de fournir des renseignements, fondés sur la LMSI et réglés par voie d'ordonnance, demeurent applicables et prennent le cas échéant, en tant que *lex specialis*, les dispositions générales en matière de collaboration.

Art. 4

Cette disposition précise que les services du renseignement civil transmettent aux autres services fédéraux et cantonaux toutes informations concernant d'éventuelles missions légalement assignées à ces derniers et relatives au maintien de la sûreté intérieure ou extérieure. En l'occurrence, il pourrait s'agir de services du Département fédéral des affaires étrangères, de services de police fédéraux ou cantonaux, du corps des gardes-frontière, etc. Le Conseil fédéral fixera les modalités de la transmission de ces informations. Il veillera à ce que les services du renseignement civil transmettent leurs données aux autres services compétents de manière coordonnée et dans les délais. Le Conseil fédéral dispose aujourd'hui déjà d'une telle compétence pour l'activité du service du renseignement extérieur, en vertu de l'art. 99, al. 3, let. c, LAAM.

Art. 5

Cette disposition porte sur le traitement et la protection des données personnelles que les services du renseignement civil ont obtenues en recherchant des informations sur l'étranger importantes en matière de politique de sécurité, conformément aux missions visées à l'art. 1, let. a. Dans ce domaine, les dispositions de l'art. 99, al. 2, 3, let. d, LAAM ont été reprises pour l'essentiel; elles permettent notamment aux services du renseignement civil de traiter les données personnelles, y compris les profils de la personnalité et les données sensibles – au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992⁹ sur la protection des données (LPD) –, à l'insu des personnes concernées. Les services du renseignement civil peuvent également, au besoin en dérogation aux dispositions de la LPD, transmettre à l'étranger de telles données personnelles. S'agissant de la réglementation du traitement et de la protection des données personnelles, elle est confiée au Conseil fédéral, comme jusqu'à présent, par l'al. 4. Le maintien des dispositions en vigueur paraît indispensable parce que, d'une part, les données personnelles en question sont toujours obtenues en relation avec des informations sur l'étranger qui sont importantes en matière de politique de sécurité et, d'autre part, parce qu'une application intégrale de la LPD rendrait pratiquement impossible la collecte d'informations sensibles sur l'étranger. En conséquence, le souhait de l'Office fédéral de la justice de voir détailler davantage ces aspects n'a pas pu être exaucé.

À l'al. 2 figure une autre disposition de la LAAM (art. 99, al. 2^{bis}) qu'il convient de reconduire: les services du renseignement civil peuvent transmettre aux autorités de poursuite pénale de la Confédération des informations qu'ils ont obtenues en accomplissant les missions visées à l'art. 1, let. a, si ces informations portent sur des personnes qui se trouvent en Suisse et si elles peuvent servir à la poursuite pénale. Le texte a été modifié de façon à permettre la transmission des informations non plus seulement à l'OFP, mais par exemple aussi au Ministère public de la Confédération. Quant à l'utilisation concrète de ces informations par les autorités de pour-

⁹ RS 235.1

suite pénale, elle est réglée au niveau légal par le droit de la poursuite pénale (notamment la loi fédérale du 7 octobre 1994¹⁰ sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et le droit de la procédure pénale applicable). Ainsi, les personnes concernées bénéficient le cas échéant des garanties de procédure correspondantes. Dans le cadre de ses compétences générales en matière d'exécution, le Conseil fédéral fixera les modalités de la transmission de telles informations – en établissant des directives relatives aux destinataires respectifs et à l'aspect technique de ladite transmission.

Art. 6

Cette disposition précise que les dispositions de la LMSI restent applicables au traitement et plus particulièrement à la transmission des données personnelles que les services du renseignement civil ont collectées en accomplissant les missions visées dans la LMSI. Elle s'applique aussi à l'utilisation de ce type de données à des fins de poursuite pénale ainsi qu'à leur transmission à l'étranger.

Art. 7

Cette disposition vise à la fois à harmoniser et à clarifier la question de la protection des sources. D'une part, elle s'applique à l'ensemble des services du renseignement civil; d'autre part, elle précise que les personnes qui sont en danger en raison de leurs activités de renseignement sur l'étranger doivent être protégées de manière absolue. Enfin, elle charge le Conseil fédéral de régler la protection des sources en fonction de leurs besoins respectifs.

Art. 8

Cette disposition propose une harmonisation en matière de surveillance et de contrôle des services du renseignement civil, en ce sens qu'elle précise que les dispositions des art. 25 et 26, al. 1 et 2, LMSI s'appliquent à tous les services du renseignement civil. Comme ceux-ci seront subordonnés au même département, il convient en effet d'uniformiser les mécanismes de contrôle. Par contre, les dispositions récemment introduites dans la LMSI (art. 24a et suiv.) sur les informations relatives aux actes de violence commis lors de manifestations sportives ne sont pas concernées par ces changements.

Abrogation et modification du droit en vigueur

Sont touchés les art. 5, al. 2 et 3, 6, al. 1, 7, al. 2 à 4, 10, 11, al. 2, let. a, 12, 13, al. 1 et 2, 13a, al. 2, 15, al. 3 et 6, 17, al. 1, 3 et 7, et 18, al. 1 et 5, LMSI:

Dans le droit en vigueur, toutes ces dispositions chargent «l'office fédéral», c'est-à-dire aujourd'hui l'OFP, d'exécuter les tâches relevant du renseignement. Les modifications proposées visent à charger le Conseil fédéral de fixer la compétence exécutive correspondante, sans que l'unité d'organisation concernée soit mentionnée dans la loi. De la sorte, l'organisation et la compétence des services respectifs pourront être déterminées par voie d'ordonnance. Cette solution permettra éventuellement de dégager le SAP – qui accomplit aujourd'hui les missions de renseignement visées

¹⁰ RS 360

aux art. 2, 4, 5 et suiv. LMSI et qui sont assignées par la loi à l'OFP en tant qu'office fédéral – de la tutelle de l'OFP sans devoir modifier la loi, puis de le subordonner à un autre département que le Département fédéral de justice et police (DFJP).

Art. 99, al. 1, LAAM

Cette disposition est désormais axée plus particulièrement sur le service de renseignements militaire; quant à l'organisation interne du service, notamment sa structure, elle reste du ressort du Conseil fédéral (cf. art. 99, al. 3, let. a, LAAM). En outre, il est précisé que la recherche et l'évaluation des informations se limitent à celles qui sont importantes pour l'équipement, la formation et l'engagement de l'armée. S'agissant des types d'engagement, la priorité va à la défense nationale et au service de promotion de la paix; la recherche d'informations pour le service d'appui contient une restriction puisqu'elle est limitée au service d'appui à l'étranger. Pour sa part, le service d'appui en Suisse est toujours destiné à soutenir les autorités civiles; en ce qui concerne ses besoins en matière de renseignement en Suisse, c'est la LMSI qui est applicable. L'énumération proposée n'étant pas exhaustive, il est permis d'envisager une recherche d'informations du service de renseignements militaire dans le cadre d'un service de maintien de l'ordre; toutefois, le mandat d'engagement devrait confirmer la chose et délimiter l'action des services du renseignement civil.

Art. 99, al. 2^{bis}, LAAM

Le service de renseignements militaire garde lui aussi la possibilité de communiquer aux autorités de poursuite pénale de la Confédération les informations de l'étranger qui peuvent être importantes pour la poursuite pénale.

Art. 99, al. 3, let. c, LAAM

La teneur de l'actuelle disposition est complétée au moyen d'une phrase visant à l'harmoniser avec l'art. 26, al. 2, LMSI, de façon à assurer la conformité des deux lois du point de vue de la surveillance exercée par le Conseil fédéral sur les relations du service avec l'étranger. Pour ce qui est de la collaboration avec les services du renseignement civil en particulier, l'art. 3 du présent projet de loi est applicable.

Art. 99, al. 4, LAAM

La disposition relative à la protection des sources a été modifiée en fonction de l'art. 7 du présent projet de loi (cf. commentaire correspondant).

Art. 99, al. 5, LAAM

Cette disposition confie au Conseil fédéral le soin de régler la subordination du service de renseignements militaire, ce qui permet de donner une base légale à la situation actuelle, où le service est subordonné pour partie à la direction de l'armée et pour partie au chef des forces aériennes. En ce qui concerne le contrôle interne du service de renseignements militaire, le texte a été adapté à l'art. 26, al. 1, LMSI.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Les nouvelles dispositions légales sont de nature purement organisationnelle: elles prévoient la subordination de certains services, mais ne définissent pas de nouvelles tâches. Elles ne devraient donc pas entraîner d'incidences directes, ni au niveau financier, ni sur l'état du personnel.

4.2 Mise en œuvre

La compétence d'organiser les services concernés est déléguée au Conseil fédéral. Les modifications légales qui découlent du nouveau schéma de subordination sont destinées à faciliter la mise en œuvre (cf. ch. 1 ci-dessus).

4.3 Autres conséquences

En ce qui concerne notamment le statut et l'activité des particuliers, le texte ne devrait entraîner aucune conséquence.

5 Relation avec le programme de la législature

Le programme de la législature du Conseil fédéral ne fait pas mention de l'initiative parlementaire.

6 Conformité avec le droit européen

Les nouvelles dispositions touchent uniquement le droit national en matière d'organisation de la sécurité. Le droit européen ne prévoit rien à cet égard.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Sur le plan matériel, le projet de loi repose essentiellement sur les mêmes bases constitutionnelles que la LMSI et la LAAM; il ne prévoit pas d'attribuer de nouvelles compétences à la Confédération.

Les affaires étrangères relevant de la compétence de la Confédération (cf. art. 54, al. 1, Cst.), celle-ci est donc habilitée à définir l'organisation et le fonctionnement d'un service de renseignement pour l'étranger. S'agissant de la sécurité intérieure, en revanche, si les compétences sont a priori partagées entre la Confédération et les cantons, la tradition réservant à ces derniers la compétence de principe, il n'en demeure pas moins – et nul ne le conteste, même si la règle est non écrite – que, là aussi, la Confédération est investie de la compétence de protéger ses institutions

propres. C'est du reste pourquoi la LMSI se fonde aujourd'hui expressément non seulement sur l'art. 54, al. 2, Cst., mais aussi sur l'art. 57, al. 2, Cst., qui prévoit que la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure. Par ailleurs, on peut affirmer que la Confédération est compétente en matière d'organisation des autorités fédérales (cf. art. 164, al. 1, let. g, Cst., et préambule à la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale¹¹); à cela s'ajoute que l'art. 173, al. 2, Cst. attribue à l'Assemblée fédérale la compétence de traiter tous les objets qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale. Néanmoins, et même si dans le cas présent la nature essentiellement organisationnelle de l'acte ne fait pas de doute, ce dernier se fonde uniquement sur les art. 54, al. 1 et 173, al. 2, Cst., pour des raisons de continuité et à la demande de l'Office fédéral de la justice.

7.2 Conformité avec les obligations internationales de la Suisse

Quelles que soit les obligations prises par la Suisse en matière de sécurité intérieure et étrangère, ces dernières ne concernent en aucun cas la forme d'organisation des services de renseignement suisses.

7.3 Forme de l'acte

En vertu de l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, notamment celles relatives à l'organisation des autorités fédérales, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

7.4 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi vise formellement à attribuer au Conseil fédéral un certain nombre de compétences et de mandats législatifs, notamment à l'art. 2 (organisation du renseignement civil), à l'art. 3, al. 4 (collaboration et échange d'informations entre les services du renseignement civil, collaboration et échange d'informations entre les services du renseignement civil et le service de renseignements militaire, collaboration et échange d'informations avec les services étrangers), à l'art. 4, al. 2 (transmission d'informations à d'autres services fédéraux et cantonaux par les services du renseignement civil), à l'art. 5, al. 4 (traitement des données personnelles collectées lors de la recherche d'informations sur l'étranger importantes en matière de politique de sécurité) et à l'art. 7 (réglementation de la protection des sources conformément aux prescriptions légales). En ce qui concerne les délégations, il est à noter que ces dernières correspondent en tout point au droit en vigueur, éventuellement en le précisant. Si l'on excepte la réglementation sur la protection des données (art. 5, al. 4) et la protection des sources (art. 7), il s'agit de mandats de nature essentiellement organisationnelle qui n'entraînent pas d'obligation pour le Conseil fédéral d'édicter des normes touchant aux droits et devoirs des particuliers; par ailleurs, pour ce type de mandats, il est fréquent de prévoir une délégation étendue. Pour ce

¹¹ RS 171.10

qui est de l'art. 5, al. 4, s'il prévoit lui aussi une délégation normative de portée considérable, il correspond, comme il a été indiqué plus haut, à l'actuel art. 99, al. 3, let. a et d, LAAM. Le Conseil fédéral propose de modifier cet article dans le cadre de la révision de la loi «LMSI II»: c'est effectivement préférable, car procéder par anticipation à la révision de ce point particulier dans le cadre du présent projet dépasserait les objectifs que celui-ci est censé viser. En ce qui concerne la protection des sources visée à l'art. 7, si – comme le prévoit déjà le droit en vigueur – la protection des informateurs chargés d'activités de renseignement sur l'étranger reste privilégiée, le Conseil fédéral est chargé de définir les besoins de protection des personnes concernées et les mesures à prendre à cet égard, et de les mettre en œuvre.

