

ad 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

Avis du Conseil fédéral

du 23 avril 2008

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous nous prononçons comme suit au sujet du rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 29 février 2008 relatif au transfert des tâches des services de renseignement civils à un département, conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl).

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

23 avril 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Situation initiale

Le 13 mars 2007, le président de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (DélCdG), le conseiller aux Etats Hans Hofmann, a déposé une initiative parlementaire s'intitulant «Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département». Le 15 juin 2007, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé de donner suite à cette initiative. La Commission de gestion du Conseil national s'est ralliée à cette décision le 6 juillet 2007. La CdG-E a alors chargé la DélCdG d'élaborer un projet de loi. Le 29 février 2008, la CdG-E a adopté le rapport relatif au projet de loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC) et le projet a été transmis au Conseil fédéral pour avis.

Le but de l'initiative parlementaire est de régler, par une loi fédérale, la subordination des services du renseignement civil à un même département, ainsi que la répartition des compétences entre les services et les principes de leur collaboration. Cela nécessite que les bases légales régissant le service de renseignement stratégique (SRS) soient détachées de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)¹ et partiellement adaptées à la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)². Les dispositions de l'art. 99 LAAM ne devront, à l'avenir, concerner plus que les services de renseignement de l'armée. La LMSI doit être adaptée de manière à ce que les activités de renseignement sur lesquelles elle porte ne doivent plus obligatoirement être assumées par un office fédéral (Office fédéral de la police). Ces modifications permettraient, d'une part, de subordonner le SRS à un autre département et, d'autre part, de séparer le Service d'analyse et de prévention (SAP) de l'Office fédéral de la police et de le subordonner à un autre département.

Pour l'essentiel, le projet de loi prévoit que le Conseil fédéral désigne les services chargés de tâches de renseignement civil, les subordonne au même département et règle leur collaboration – notamment sur le plan de l'échange d'informations, de la transmission réciproque d'informations fournies par des services partenaires étrangers ainsi que de l'application homogène de la protection des sources – de manière contraignante. Le Conseil fédéral doit cependant pouvoir décider du département dont dépendront les services de renseignement.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Contexte

La collaboration entre le SRS et le SAP a fait l'objet de plusieurs examens et adaptations au cours des dernières années. En juin 2005, le Conseil fédéral a adopté plusieurs mesures visant à améliorer la collaboration et la coordination entre les services de renseignement. Pour l'essentiel, il a supprimé la fonction de coordinateur du renseignement et a simultanément décidé la création de trois plateformes pour le

¹ RS 510.10

² RS 120

terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive et le crime organisé. Ce mécanisme de coopération a été soumis à une évaluation à la fin de 2006.

Sur la base des résultats de cet examen, le Conseil fédéral a, en janvier 2007, pris plusieurs décisions relatives à la collaboration entre le SRS et le SAP, à la création de bases légales communes (rapport en réponse à la motion 05.3001 de la CPS-N, transformée en mandat d'examen) et à leur conduite aux niveaux du Conseil fédéral et départemental. Il a aussi adopté les principes de la politique du Conseil fédéral pour les services de renseignement de la Suisse³. De manière générale, le Conseil fédéral a conclu que le modèle de coopération entre les services de renseignement devait être maintenu. Selon lui, le SRS et le SAP doivent garder leurs différentes orientations ainsi que leurs tâches spécifiques et rester fondamentalement séparés du point de vue organisationnel, mais collaborer étroitement dans les domaines dans lesquels leurs compétences se recoupent. Le Conseil fédéral a cependant également constaté que, malgré les efforts déployés en ce sens, la collaboration ne fonctionnait pas de manière optimale et qu'il subsistait des problèmes qui devaient encore être clarifiés et résolus, en premier lieu du point de vue de la transmission réciproque d'informations. Il a également identifié la nécessité d'autres mesures en matière de conduite et de contrôle des services aux niveaux départemental et du Conseil fédéral. Il a défini les compétences pour différentes affaires relevant du renseignement, les a en partie attribuées au Conseil fédéral et a prévu que les chefs du DDPS et du DFJP suivent la coopération de manière plus étroite et se consultent pour les affaires recoupant leurs domaines de compétences respectifs et demandant à être coordonnées.

Dans le cadre de la réorganisation des départements, le Conseil fédéral a, le 23 mai 2007, chargé les départements concernés de procéder à un examen de l'attribution des domaines de la formation et de la recherche, de la sécurité ainsi que des affaires économiques extérieures et de la coopération au développement. Il a notamment confié au DDPS et au DFJP, le cas échéant avec la coopération du DFF, le mandat de présenter, jusqu'au printemps 2008, des propositions de solutions relatives à la création d'un département de la sécurité. L'objectif visé est de regrouper autant que possible les moyens en matière de sécurité de la Confédération, y compris les services du renseignement civil, dans un seul département. Le Conseil fédéral a par conséquent proposé au Parlement, le 8 juin 2007, d'accepter la motion sur la création d'un département de la sécurité (07.3278) déposée par la CPS-E.

2.2 Approbation de l'intention principale du projet de loi

Le Conseil fédéral approuve l'intention qui fonde l'initiative parlementaire, à savoir l'établissement d'une collaboration efficace entre le SRS et le SAP, ce qui signifie notamment que ceux-ci doivent se conférer réciproquement l'accès à toutes les informations dont ils ont besoin pour l'accomplissement respectif de leurs tâches légales. Le Conseil fédéral partage également l'avis selon lequel cette collaboration entre les services doit être réglée de manière claire et contraignante. Cela implique que les deux services appliquent la protection des sources de manière homogène, ainsi qu'une réglementation claire de la transmission d'informations de services partenaires étrangers.

³ FF 2007 1405 ss

Pour ce qui est de la subordination des services du renseignement civil à un seul département (art. 1 et 2 du projet de loi), le Conseil fédéral retient ce qui suit:

Outre la fonction essentielle des services du renseignement civil inscrite dans la LMSI, le SAP, en tant que division principale de l'Office fédéral de la police, assure également des tâches de police criminelle et de police administrative s'appuyant sur d'autres bases légales représentées par des lois spéciales, notamment la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC)⁴. Le Conseil fédéral constate que ces autres domaines de tâches du SAP ne sont l'objet ni de l'initiative Hofmann ni du projet de loi, qui, dans son art. 1, let. b, porte exclusivement sur la tâche de renseignement inscrite dans la LMSI. Les mentions du SAP qui figurent dans les explications qui suivent ne concernent dès lors que les parties du SAP chargées de tâches de renseignement. Le Conseil fédéral constate également que les services de renseignements de l'armée ne seraient pas touchés par une éventuelle séparation du SRS du DDPS.

En janvier 2007, le Conseil fédéral a clairement fait savoir, en relation avec le traitement d'affaires concernant le renseignement, que le SRS et le SAP devaient fondamentalement garder leurs orientations et leurs tâches respectives et rester séparés du point de vue organisationnel. La proposition de loi permettrait de maintenir la séparation actuelle des services du renseignement civil, même s'ils dépendent du même département.

Le Conseil fédéral procède actuellement à l'examen de l'organisation des départements, conformément à sa décision du 23 mai 2007, ce qui concerne également le domaine de la sécurité. Conformément à l'art. 43, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵, le Conseil fédéral répartit les offices entre les départements en fonction des impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre matériel et politique. Les effets de la subordination des services du renseignement civil à un seul département doivent être appréciés en fonction de ces critères lors des décisions du Conseil fédéral relatives à la nouvelle organisation des départements.

Enfin, le Conseil fédéral constate que la répartition des offices entre les départements relève en principe de sa compétence d'organisation (art. 8, al. 1, en relation avec l'art. 43, al. 2 et 3 de la LOGA). Est réservée la limitation expresse de cette autorité d'organisation par le Parlement (art. 8, al. 1, deuxième partie de la deuxième phrase, LOGA), par exemple par une loi fédérale. Une telle restriction doit toutefois être conséquemment fondée par des considérations essentielles. Ni le rapport de la CdG-E ni les explications relatives au projet de loi ne comportent cependant une telle justification.

Il n'en reste pas moins que le Conseil fédéral est favorable à la subordination des services du renseignement civil à un seul département, cela pour les raisons suivantes: la conduite et le contrôle au niveau départemental devraient s'en trouver simplifiés en raison de la disparition des mécanismes de coordination interdépartementaux. En outre, la subordination à un seul département devrait permettre de mieux définir la responsabilité politique, de mieux harmoniser entre elles les activités des deux services du renseignement dans le cadre de leurs tâches légales et de régler plus rapidement les problèmes dans le cadre de la loi. Il convient cependant aussi de tenir

⁴ RS 360

⁵ RS 172.010

compte du fait que la subordination des deux services du renseignement civil à un seul département générera de nouvelles interfaces.

Le Conseil fédéral approuve par conséquent l'intention principale du projet de loi.

De l'avis du Conseil fédéral, la loi proposée est fondamentalement – sous réserve d'un certain nombre d'adaptations (voir ch. 2.3) – *un* des moyens à disposition en vue de régler la collaboration entre les services du renseignement civil, d'harmoniser les dispositions régissant les deux services du renseignement et de renforcer leur direction politique. Le Conseil fédéral estime également que rien ne s'oppose à ce que les bases légales pour le service de renseignement à l'étranger soient détachées de la LAAM. Il considère toutefois qu'une loi spéciale régissant les compétences, telle que la LFRC proposée, n'est pas le seul moyen d'atteindre l'harmonisation des dispositions concernant les services du renseignement civil et d'améliorer leur collaboration. Il serait aussi possible d'intégrer les dispositions légales régissant le service de renseignement à l'étranger à la LMSI, ce qui permettrait également une coordination des réglementations concernant les deux services de renseignement. Cela impliquerait toutefois une révision approfondie de la LMSI, ce qui entraînerait une modification de son titre et de son caractère actuel.

2.3 Problèmes de coordination avec d'autres dispositions légales, propositions d'adaptation de la LFRC et de modification du droit en vigueur

Le projet LFRC génère des problèmes de coordination matériels et législatifs considérables avec le projet LMSI II, qui doit être débattu par le Parlement durant l'année en cours.

Il est indispensable que les projets soient soigneusement coordonnés entre eux conformément aux résultats des délibérations parlementaires, et en tenant compte de leurs effets réciproques. Cette procédure serait simplifiée si les projets de loi étaient traités l'un après l'autre au Parlement, de telle manière que les débats relatifs au deuxième projet ne débutent qu'après la clôture de ceux du premier. Le Conseil fédéral pourrait ainsi compléter son avis en fonction des résultats des débats, afin d'éliminer les problèmes de coordination et de garantir la cohérence du point de vue du droit.

Les difficultés sont essentiellement dues au fait que, selon la LFRC, le service de renseignement à l'étranger doit être détaché du champ d'application de la LAAM, alors que le projet LMSI II prévoit des modifications de la LAAM en ce qui concerne le SRS. Ces modifications sont fondées par l'évolution de la jurisprudence et visent une harmonisation des dispositions régissant les deux services de renseignement, notamment du point de vue de la protection des données. De l'avis du Conseil fédéral, la LFRC ne tient pas suffisamment compte de ces modifications. Il faut garantir que les dispositions du projet LMSI II qui visent une harmonisation des réglementations régissant le SRS et le SAP⁶, ne soient pas abandonnées en raison de la LFRC.

⁶ FF 2007 4773 4851 ss

Il sera fait état ci-après d'un certain nombre de propositions d'adaptation en vue d'intégrer certaines dispositions de la LMSI II à la LFRC, afin d'éviter l'apparition de lacunes. En outre, le présent avis propose différentes adaptations de la formulation des missions du service de renseignement à l'étranger dans la LFRC et du service de renseignements militaire dans l'art. 99 LAAM.

2.3.1 Art. 1 LFRC: Missions du renseignement civil

L'art. 1, let. a, LFRC stipule:

Le Conseil fédéral désigne les services fédéraux chargés des missions du renseignement civil. Ces services:

- a. recherchent et évaluent à l'intention des départements et du Conseil fédéral des informations sur l'étranger importantes en matière de politique de sécurité;

La LFRC prévoit que le service de renseignement à l'étranger soit détaché de la LAAM et qu'il soit dorénavant soumis à la LFRC. L'art. 1, let. a, LFRC correspond pour l'essentiel à la formulation de l'art. 99, al. 1 LAAM et concerne également les «informations importantes en matière de politique de sécurité». Jusqu'à présent, cette formulation devait être comprise dans le contexte de l'art. 1 LAAM (missions de l'armée) et représentait une base légale suffisante. Si ce contexte est supprimé, le mandat légal du SRS doit être décrit avec plus de précision. La formulation doit répondre au principe constitutionnel de la légalité (voir art. 164, al. 1, let. b et e, de la Constitution) et, dans la mesure du possible, tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui exige que de telles interventions de l'Etat soient prévisibles. Compte tenu de la brièveté des délais fixés pour la procédure de consultation, le Conseil fédéral n'est pas en mesure, à l'heure actuelle, de soumettre un projet définitif, mais il attire l'attention sur le fait que l'art. 1, let. a, LFRC, devrait être formulé avec plus de précision. La base matérielle à ce sujet existe déjà dans le mandat de base du SRS décidé par le Conseil fédéral.

2.3.2 Art. 3, al. 3, LFRC: Collaboration et échange d'informations entre les services de renseignement

L'art. 3, al. 3, LFRC stipule:

³ Le service de renseignements militaire est tenu de fournir des renseignements aux services du renseignement civil, et il leur communique spontanément les renseignements lorsqu'ils décèlent des menaces concrètes pour la sûreté intérieure ou extérieure.

Le Conseil fédéral propose de formuler cette disposition comme suit:

³ Le service de renseignements de l'armée est tenu de fournir des renseignements aux services du renseignement civil. Il leur transmet spontanément des informations dont ils ont besoin pour accomplir leur mission et il leur communique spontanément des renseignements lorsqu'il décèle des menaces concrètes pour la sûreté intérieure ou extérieure.

Motif: Il faut parler du «service de renseignements de l'armée» car l'art. 99 LAAM doit fournir la base légale pour les activités de toute l'armée en matière de renseignements (voir ch. 2.3.7). Le service de renseignements de l'armée ne doit pas seulement spontanément communiquer aux services du renseignement civil les menaces concrètes pour la sûreté intérieure ou extérieure, mais également leur transmettre toutes les informations dont il dispose concernant les domaines légaux d'activités de ces services.

2.3.3 Art. 5, al. 1, LFRC: Traitement des données personnelles collectées en vertu de l'art. 1, let. a

L'art. 5, al. 1, LFRC stipule:

¹ Les services du renseignement civil sont habilités à traiter les données personnelles qu'ils ont collectées en vertu de l'art. 1, let. a, y compris les données personnelles sensibles et les profils de la personnalité. Ils peuvent les traiter, le cas échéant à l'insu des personnes concernées, à condition et aussi longtemps que leurs tâches l'exigent.

L'art. 5, al. 1, LFRC devrait être formulé comme suit et complété par un al. 1^{bis}:

¹ Les services du renseignement civil sont habilités, le cas échéant à l'insu des personnes concernées, à traiter les données personnelles qu'ils ont collectées en vertu de l'art. 1, let. a, pour autant et tant que leurs tâches l'exigent. Ils évaluent l'exactitude et l'importance des données. Ils détruisent les informations inexactes ou inutiles, et en informent le service qui les a communiquées s'il s'agit d'un autre organe de sûreté. Ils peuvent, au cas par cas, communiquer des données personnelles à l'étranger en dérogation aux dispositions sur la protection des données

^{1bis} Ils peuvent traiter des données sensibles et des profils de la personnalité:

- a. pour protéger leurs collaborateurs, leurs sites, leur infrastructure et leurs sources contre des menées subversives au contre les activités de services secrets;
- b. pour vérifier les accès aux renseignements qui leur sont nécessaires pour remplir leur mission;
- c. pour reconnaître, parmi les événements survenus à l'étranger, ceux qui sont importants pour la politique de sécurité de la Suisse.

Motif: Dans le cadre du projet LMSI II, il est prévu d'adapter l'art. 99, al. 2, de la LAAM aux exigences de la protection des données, en particulier en ce qui concerne le traitement de données sensibles et de profils de la personnalité⁷. Les réglementations en vigueur pour le SAP et le SRS doivent ainsi être harmonisées. L'adaptation de la formulation de l'art. 5, al. 1, LFRC, telle que proposée par le Conseil fédéral, intégrerait dans la LFRC les dispositions de l'art. 99, al. 2 LAAM⁸ prévues concernant la protection des données dans le projet LMSI II. L'art. 5, al. 3, LFRC peut par conséquent être supprimé, car cette disposition serait nouvellement intégrée dans l'art. 5, al. 1, LFRC.

⁷ FF 2007 4852

⁸ FF 2007 4886

2.3.4

Art. 6a (nouveau) LFRC: Exploration radio à des fins de services de renseignement à l'étranger

Dans le cadre du projet LMSI II, il est prévu d'inscrire de manière formelle l'attribution de mandats d'exploration radio par le SRS dans l'art. 99 LAAM⁹. Cet article était jusqu'à présent la base légale déterminante pour le SRS. Comme le service de renseignement à l'étranger sera à l'avenir détaché du champ d'application de la LAAM et qu'il ne s'appuiera dorénavant que sur la LFRC, il est nécessaire de fixer une base légale formelle pour l'exploration radio dans cette dernière loi.

Le Conseil fédéral propose d'ajouter l'article suivant à la LFRC:

Art. 6a (nouveau) Exploration radio à des fins de renseignement
à l'étranger

¹ Le service qui assure les tâches prévues à l'art. 1, let. a, peut répertorier et analyser des rayonnements électromagnétiques émanant d'installations techniques ou de systèmes de télécommunication et provenant de l'étranger (exploration radio).

² A cet effet, il peut collaborer avec d'autres unités administratives fédérales ou cantonales ou leur attribuer des mandats.

³ L'autorité de contrôle indépendante prévue à l'art. 6b contrôle si l'exploration radio est conforme au droit.

⁴ Le Conseil fédéral règle le détail des activités, de l'organisation et de la procédure liée à l'exploration radio.

Motif: Ce complément permet d'éviter que le détachement du service de renseignement à l'étranger du champ d'application de la LAAM soit la source de lacunes au niveau des dispositions légales régissant l'exploration radio. L'art. 6a doit créer la base légale nécessaire et se réfère à cet effet au contenu de l'art. 14a du projet LMSI II (exploration radio).

Par ailleurs, il faudra examiner si les dispositions prévues dans le projet LMSI II sur l'exploration radio (art. 99, al. 1, deuxième phrase, et al. 1^{bis}, LAAM) correspondent encore à la nouvelle formulation des tâches du service de renseignements de l'armée proposée par le Conseil fédéral (voir ch. 2.3.7).

2.3.5

Art. 6b (nouveau) LFRC: Autorité de contrôle indépendante (ACI)

Dans le cadre du projet LMSI II, il est prévu d'inscrire dans un nouvel art. 99a de la LAAM¹⁰ l'autorité de contrôle indépendante pour l'exploration radio (ACI) chargée de contrôler la légalité des mandats d'exploration radio des services de renseignement. Il est prévu que l'art. 14a du projet LMSI II (exploration radio) renvoie au nouvel art. 99a de la LAAM. Toutefois, comme le service de renseignement à l'étranger doit être détaché du champ d'application de la LAAM et qu'il ne doit plus

⁹ FF 2007 4886

¹⁰ FF 2007 4886 ss

s'appuyer que sur la LFRC, une réglementation correspondante dans la LFRC s'impose. Le Conseil fédéral propose d'ajouter l'article suivant à la LFRC:

Art. 6b (nouveau) Autorité de contrôle indépendante (ACI)

¹ Le Conseil fédéral institue une autorité interne à l'administration qui est chargée de contrôler, en toute indépendance, si l'exploration radio permanente est conforme au droit. L'autorité de contrôle exerce sa charge sans être liée par des instructions.

² Le Conseil fédéral règle la composition de l'autorité de contrôle indépendante, l'indemnisation de ses membres et l'organisation de son secrétariat.

Motif: Avec ce complément, l'ACI est réglée par la LFRC et non plus par la LAAM comme cela était prévu jusqu'à présent. Cela paraît approprié du fait que l'ACI contrôle principalement les mandats d'exploration radio attribués par les services du renseignement civil. L'ajout à la LFRC du nouvel art. 6b, comme le propose le Conseil fédéral, intégrerait dans la LFRC les dispositions prévues dans le projet LMSI II de l'art. 99a (nouveau) LAAM concernant l'ACI. Une disposition analogue devrait aussi être introduite dans la LAAM puisque le service de renseignements de l'armée attribue également des mandats à l'exploration radio. En outre, l'art. 14a du projet LMSI II (exploration radio) devrait renvoyer à la LFRC.

2.3.6 Art. XY (nouveau) LFRC: Droit d'accès

Dans ses art. 5 et 6, la LFRC prévoit, pour les services du renseignement civil, des règles différentes pour le traitement de données personnelles selon qu'elles ont été collectées en vertu de l'art. 1, let. a, ou de l'art. 1, let. b. Ces règles correspondent en principe à la situation actuelle.

Il manque, dans la LFRC, une réglementation concernant le droit d'accès. Il paraît nécessaire de régler le droit à l'information pour les deux services puisque la LFRC prévoit que les services se transmettent mutuellement toutes les informations concernant leurs domaines respectifs définis par la loi (art. 1 et 3). Dans le message du Conseil fédéral du 15 juin 2007 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure¹¹, il a également été prévu d'harmoniser au besoin les règles de la LMSI, de la LAAM et de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP; message du Conseil fédéral du 24 mai 2006)¹².

Pour les données du SAP, c'est l'art. 18 LMSI qui s'applique actuellement. La nécessité d'adapter éventuellement cette réglementation en accord avec les art. 7 et 8 LSIP (dans sa version correspondant aux délibérations parlementaires de l'hiver 2007 et du printemps 2008) sera examinée au cours de l'actuelle révision de la LMSI. Selon les résultats de cet examen, il sera décidé si les règles du droit d'accès aux données du SRS doivent être fixées séparément dans la LFRC ou, de manière analogue à la réglementation qui doit être révisée, dans la LMSI.

¹¹ FF 2007 4773 4840

¹² FF 2006 4819

2.3.7

Art. 99 LAAM

Le projet LFRC prévoit de limiter l'art. 99 LAAM au service de renseignements militaire (annexe ch. 2). De l'avis du Conseil fédéral, certaines adaptations du projet s'imposent.

Dans l'annexe ch. 2 du projet de loi, l'art. 99, al. 1, LAAM est formulé comme suit:

¹ Le service de renseignements militaire (service de renseignements) a pour tâche de rechercher et d'évaluer des informations sur l'étranger importantes pour l'armée, notamment du point de vue de la défense nationale, du service de promotion de la paix et du service d'appui à l'étranger.

Le Conseil fédéral propose de formuler cet article comme suit:

Art. 99, al. 1

¹ Le service de renseignements de l'armée (service de renseignements) a pour tâche de rechercher et d'évaluer des informations importantes pour l'armée, en particulier concernant le développement, la disponibilité et les engagements de l'armée. Il s'appuie sur le service du renseignement civil, sur les moyens d'acquisition de renseignements de l'armée, sur des services de la Confédération et des cantons, ainsi que, pour les engagements planifiés et en cours à l'étranger, sur des partenaires étrangers. Le Conseil fédéral règle la collaboration avec le service du renseignement civil et l'engagement des moyens d'acquisition de renseignements en Suisse.

Motif: Il faudrait parler ici de service de renseignements de l'armée, car l'art. 99 LAAM doit être la base légale pour les activités de renseignement de toute l'armée. Avec la formulation proposée, l'activité du service de renseignements de l'armée est ainsi centrée sur le développement, la disponibilité et les engagements de l'armée, qui correspondent aux missions de l'armée conformément à l'art. 1 de la LAAM (défense, promotion de la paix et appui aux autorités civiles). La précision que le service de renseignements de l'armée, dans ses activités de recherche et d'évaluation d'informations, s'appuie sur le service du renseignement civil et sur d'autres services en plus des moyens d'exploration de l'armée doit garantir qu'il ne sera pas créé de redondances entre le service du renseignement civil et le service de renseignements de l'armée et que la collaboration pourra être poursuivie comme auparavant. La formulation proposée tient compte de la collaboration actuelle et future. Il revient au Conseil fédéral de régler la collaboration entre le service de renseignements de l'armée et le service du renseignement civil. Les compétences du SAP pour la défense militaire en temps de paix ne sont pas touchées¹³. L'engagement des moyens d'acquisition de renseignements doit aussi être possible en Suisse, les règles nécessaires devant être fixées par le Conseil fédéral. Si l'armée ne peut acquérir des renseignements qu'à l'étranger, comme le prévoit le projet LFRC, cela l'empêcherait, par exemple dans la perspective d'engagements de sûreté sectorielle et de défense, de procéder à de telles acquisitions en Suisse, ce qui ne correspond certainement pas à l'intention. Pour la réglementation concernant ce point, il s'agit de tenir compte du fait que le service de renseignements de l'armée n'est pas un service

¹³ Principes de la politique du Conseil fédéral pour les services de renseignement de la Suisse (FF 2007 1405).

de renseignement à l'étranger et que la plupart des engagements de l'armée ont lieu en Suisse.

Par ailleurs, il s'agit d'examiner si les adaptations de l'art. 99, al. 2, LAAM prévues dans le cadre du projet LMSI II concernant la protection des données pour le service de renseignements de l'armée sont applicables ou si elles doivent éventuellement être adaptées.

3 Résumé de l'avis du Conseil fédéral et proposition

Le Conseil fédéral approuve l'intention principale du projet de loi d'harmoniser les dispositions pour les services du renseignement civil, de subordonner ces derniers à un seul département et de confier au Conseil fédéral la compétence de régler des aspects spécifiques de la collaboration entre eux et avec le service de renseignements de l'armée.

Toutefois, la LFRC, et en particulier les modifications de l'art. 99 LAAM prévues par cette loi, créent des problèmes de coordination matériels et de technique législative avec le projet LMSI II: ce projet prévoit en effet des modifications de la LAAM qui concernent le SRS, alors que la LFRC veut limiter les effets de la LAAM au service de renseignements de l'armée. De l'avis du Conseil fédéral, il faut s'assurer que les dispositions qui figurent dans le projet LMSI II ne seront pas abandonnées à cause de la LFRC.

Il est indispensable que les deux projets soient soigneusement coordonnés entre eux conformément aux résultats des délibérations parlementaires et en tenant compte de leurs effets réciproques. Cette procédure serait simplifiée si les projets de loi étaient traités l'un après l'autre au Parlement.

Le Conseil fédéral propose, premièrement, de traiter le projet LMSI II en premier jusqu'à sa conclusion et d'entreprendre ensuite seulement le traitement de la LFRC. Il propose, deuxièmement, que lui soit donnée la possibilité de compléter son avis concernant la LFRC en fonction des résultats des débats relatifs au projet LMSI II, de sorte à ce que des problèmes de coordination soient éliminés et que la cohérence juridique des deux lois soit garantie.

