



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Autorité de surveillance indépendante
des activités de renseignement

Rapport d'activités 2018

de l'Autorité de surveillance indépendante
des activités de renseignement (AS-Rens)



1. Résumé

De la surveillance et de la transparence

Au plus tard après les révélations du lanceur d'alerte Edward Snowden en 2013, le public a pris conscience du fait que des données et signaux électroniques circulant dans le monde sont largement enregistrés et évalués par les services de renseignement.

Ces intrusions dans la vie privée des individus ont suscité des craintes considérables et joué également un rôle important lors de la délibération sur la nouvelle loi sur le renseignement (LRens) au Parlement. L'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS Rens) prend ce devoir de surveillance au sérieux, conformément à son principe directeur: «Nous renforçons la confiance». L'AS-Rens contrôle la légalité, l'adéquation et l'efficacité des actions des services de renseignement et crée ainsi vis-à-vis de la population de la transparence en ce qui concerne les activités de renseignement. Elle entend s'acquitter de cette tâche dans les années à venir, tout en garantissant son indépendance.

Le 25 septembre 2016, près des deux tiers de l'électorat ont accepté la nouvelle LRens et la surveillance indépendante du renseignement qu'elle prévoit. L'approbation claire au Parlement et lors de la votation populaire résulte notamment du fait que le Parlement souhaitait renforcer le contrôle du Service de renseignement par l'introduction d'une autorité de surveillance indépendante. En contrepartie, le Service de renseignement a été doté de possibilités de surveillance étendues. Ainsi, il peut désormais non seulement mettre des locaux sur écoute, mais aussi lire des courriels ou écouter des conversations téléphoniques.

En mai 2017, le Conseil fédéral a nommé Thomas Fritschi à la tête de l'AS-Rens pour un mandat de six ans. Cette dernière remplit sa fonction de manière indépendante et n'est pas liée par des instructions. Elle dispose de son propre budget et engage elle-même son personnel. Son siège se trouve à Berne.

Les travaux de mise en place entamés fin 2017 se sont poursuivis en 2018. L'AS-Rens s'est organisée au cours de l'année sous revue, a effectué en parallèle treize inspections auprès des services de renseignement et recruté son personnel. En outre, elle a informé le chef du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de ses observations et recommandations. Celui-ci a confié leur application intégrale et sans modification aux services de renseignement concernés – dans la mesure où il avait pris position sur ces rapports avant la fin de l'année.

La nouvelle loi prévoit pour l'AS-Rens trois tâches essentielles : L'activité principale de l'AS-Rens consiste à surveiller les activités de renseignement du Service de renseignement de la Confédération (SRC), du Service de renseignement de l'armée (SRA), des autorités cantonales d'exécution, ainsi que de tiers et d'autres entités mandatés. L'AS-Rens coordonne ses activités avec d'autres organes de surveillance fédéraux et cantonaux. Enfin, l'AS-Rens fournit des informations sur ses activités dans un rapport annuel rendu public.

En 2018, l'AS-Rens a constaté que le SRC peut appliquer et applique ses nouvelles compétences. L'élargissement de l'éventail des mesures de recherche d'informations entraîne un surcroît de charges. Des expériences supplémentaires permettront d'optimiser encore les processus. Sur la base de la nouvelle loi, les activités de renseignement dans l'armée, en particulier dans le domaine technique, sont soumises à des exigences nouvelles et complexes. Celles-ci sont abordées d'une manière axée sur les solutions, même s'il y a encore place à l'amélioration dans l'environnement réglementaire.

→ La loi sur le renseignement

La loi sur le renseignement (LRens) est entrée en vigueur le 1er septembre 2017, de même que les trois ordonnances connexes: l'ordonnance sur le service de renseignement (ORens), l'ordonnance sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (OSIS-SRC) et l'ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens). La LRens remplace la loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC) et la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI).

En tant que nouvelle base juridique, la LRens régit de manière exhaustive toutes les activités de renseignement et donne mandat au Service de renseignement de la Confédération (SRC) de procéder à une évaluation globale de la situation en faveur de ses bénéficiaires de prestations. La LRens a pour but d'accroître la sécurité de la Suisse et de contribuer à la sauvegarde d'intérêts nationaux importants. Le Conseil fédéral peut ainsi engager le SRC pour protéger l'ordre constitutionnel, la politique extérieure et la place industrielle, économique et financière suisse.

2. Table des matières

1. Résumé	3
De la surveillance et de la transparence	3
2. Table des matières	4
3. Personnelle	5
Notre devise : Nous renforçons la confiance	5
4. Création de l'autorité de surveillance indépendante	6
4.1 Historique et bases juridiques	6
4.2 Intégration dans le paysage de la surveillance	7
4.3 Priorités lors de la création	8
4.4 Collaborateurs	8
4.5 Défis organisationnels	9
5. Activités de surveillance	10
5.1. Représentation graphique du cycle des inspections	12
5.2 Inspections auprès du Service de renseignement de la Confédération (SRC)	13
5.3 Inspections auprès du Service de renseignement de l'armée (SRA)	
et du Centre des opérations électroniques (COE)	16
5.4 Surveillance dans les cantons	18
5.5 Acceptation	18
6. Coordination	21
6.1 Contacts avec d'autres instances et organes nationaux	21
6.2 Contacts avec des organes internationaux	23
7. Regard extérieur (carte blanche)	25
8. Chiffres clés au 31 décembre 2018	28
9. Annexe	29
9.1 Plan des inspections 2018	29
9.2 Liste des abréviations	30

3. Personnelle

Notre devise : Nous renforçons la confiance



Thomas Fritschi, chef de l'AS-Rens

«Je tiens à rappeler que le 25 septembre 2016, l'électorat suisse a voté à une nette majorité en faveur de la nouvelle loi sur le renseignement (LRens)¹, la première du genre en Suisse. Dans les mois qui ont précédé le vote, plusieurs attentats terroristes graves ont secoué l'Europe. De même, l'affaire Snowden a mis en lumière les problèmes des activités de renseignement. La nécessité d'accroître la défense et la prévention pour protéger notre société, nos valeurs et notre liberté semblait évidente.

- vérifier le respect des délais de suppression des bases de données;
 - remettre en question l'ordre et la conduite d'opérations de renseignement;
 - examiner les préparatifs des services en vue de l'apparition éventuelle de risques;
 - poser des questions sur la coopération nationale et internationale entre les services;
- et ainsi promouvoir la confiance dans les activités de renseignement.

La composition de l'AS-Rens, avec des collaborateurs dotés de solides connaissances et en même temps garants du respect de l'indépendance, était exigeante. Tous les postes ont pu être repourvus en temps utile. Nous exécutons les tâches susmentionnées sur place et dans le cadre d'échanges avec les collaborateurs des services de renseignement.

«La nouvelle loi a établi un organe de surveillance indépendant.»

La nouvelle loi, qui accorde au Service de renseignement de la Confédération (SRC) des pouvoirs nettement plus étendus, a également établi un organe de surveillance indépendant. Ce dernier contrôle les activités de renseignement du SRC, des autorités cantonales d'exécution, ainsi que de tiers et d'autres entités mandatés par le SRC. Avec la nouvelle loi, le SRC dispose d'un arsenal de moyens de renseignement nettement plus efficace, en mesure de porter atteinte à la liberté et aux droits de la personnalité des personnes résidant en Suisse. Par conséquent, la loi définit étroitement le cadre d'application desdits moyens. L'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens), en collaboration avec d'autres organes de surveillance, est tenue de veiller au respect de ces limites. Par notre travail, nous voulons notamment:

Nous voyons les défis qui se posent pour les services de renseignement – au niveau de la gestion des ressources nécessaires aux activités de renseignement, dans les exigences (à nouveau) accrues en matière de lutte contre l'espionnage, y compris les cyberattaques sur les données d'institutions étatiques, de particuliers, de grandes et de petites entreprises, ainsi que la progression continue de la numérisation.

En 2018, nous avons effectué treize inspections et entretenu de premiers contacts nationaux et internationaux. Nous avons l'intention de poursuivre et d'intensifier ce travail en 2019 – afin de développer davantage la vision de notre mission: renforcer la confiance».

Thomas Fritschi, chef de l'AS-Rens

¹ RS 121

4. Création de l'autorité de surveillance indépendante

4.1 Historique et bases juridiques

Si l'activité de renseignement a une longue histoire, celle de la surveillance des activités de renseignement est plutôt plus courte. Elle est souvent fondée sur des scandales et de la mauvaise gestion, et résulte de leur traitement politique. La Délégation des Commissions de gestion (DélCdG), par exemple, a été créée à titre d'organe de haute surveillance parlementaire en réponse à l'affaire dite des fiches au début des années 1990. Un exemple actuel de ses activités est son rapport en lien avec l'affaire Daniel M.

L'AS-Rens n'est pas le produit direct d'un scandale national, mais des débats politiques entourant la nouvelle LRens, entrée en vigueur le 1er septembre 2017. L'AS-Rens exerce ses activités sur la base de l'art. 76 de la LRens.

Une surveillance des services de renseignement existait déjà au niveau de l'administration. Cette dernière a été créée en 2010 avec la fusion du Service de renseignement stratégique (SRS) et du Service d'analyse et de prévention (SAP). Celle-ci faisait partie du Secrétariat général du DDPS (SG DDPS) et, par conséquent, ne disposait pas de l'indépendance de l'autorité de surveillance actuelle. Avec les compétences supplémentaires que le SRC s'est vu attribuer dans le cadre de la nou-

velle loi, les besoins en matière de contrôle ont augmenté. Les services de renseignement devraient pouvoir recourir à de nouveaux moyens tels que l'exploration du réseau câblé, la localisation de personnes ou la perquisition de locaux. Or ces nouvelles possibilités entraînent une restriction de la sphère privée des personnes surveillées. Le projet de loi initial prévoyait le maintien du régime de surveillance existant. La couverture médiatique associée à l'affaire Snowden a accru l'inquiétude de la population quant aux nouvelles possibilités de surveillance des services de renseignement. Les discussions politiques au Parlement ont abouti à la création d'un organe indépendant de surveillance des activités de renseignement du SRC, des autorités cantonales d'exécution, ainsi que de tiers et d'autres entités mandatés par le SRC. La compétence de surveillance du Service de renseignement de l'armée (SRA) est fondée sur l'art. 12 de l'ordonnance concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA)¹. Le nouvel organe de surveillance n'est désormais rattaché au DDPS que sur le plan administratif.

¹ RS 510.291

→ Edward Snowden

Edward Joseph «Ed» Snowden est un lanceur d'alerte américain et ancien collaborateur de la Central Intelligence Agency (CIA). Ses révélations ont donné un aperçu de l'ampleur des pratiques de surveillance et d'espionnage des services secrets à l'échelle mondiale, principalement celles des États-Unis et du Royaume-Uni. Ces révélations ont déclenché l'affaire de la NSA (National Security Agency) à l'été 2013.

→ Daniel Moser

Le 28 avril 2017, Daniel Moser (Daniel M.), une ancienne source du SRC, a été arrêté à Francfort-sur-le-Main pour soupçon d'activités d'espionnage. L'affaire a fait grand bruit en Suisse. Le 24 mai 2017, la DélCdG a décidé, dans le cadre d'une inspection, d'enquêter sur les dessous de cette affaire et sur le rôle du SRC, du Conseil fédéral et du Ministère public de la Confédération (MPC). Recruté par le SRC, Daniel Moser a officié en tant que source de juillet 2010 à fin mai 2014.

«Notre défi se reflète dans les exigences toujours plus exigeantes des activités de renseignement.»

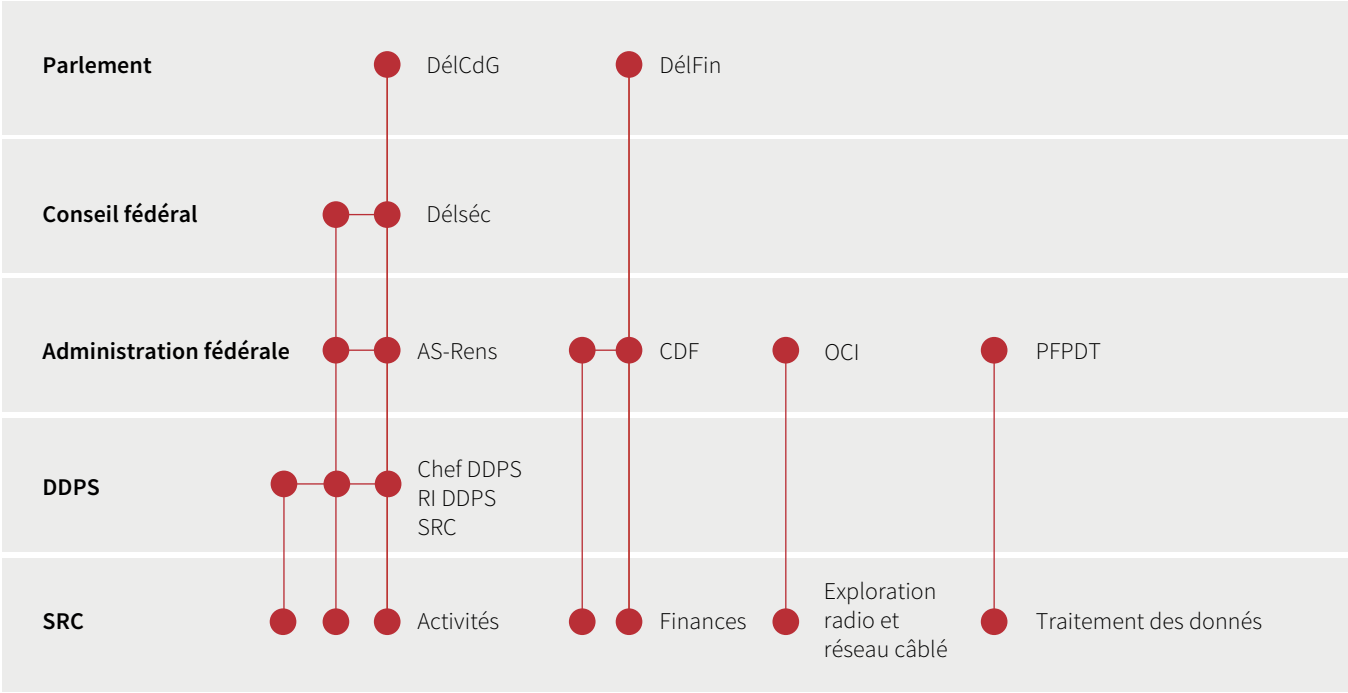
4.2 Intégration dans le paysage de la surveillance

Outre l'AS-Rens, d'autres autorités sont compétentes pour surveiller les activités de renseignement. L'AS-Rens est responsable de la coordination avec les autres organes de surveillance. Elle est la seule autorité de surveillance au niveau administratif à s'occuper exclusivement de toutes les activités de renseignement. La haute surveillance parlementaire est exercée par la DélCdG.

→ Les tâches essentielles du SRC

Les tâches essentielles du SRC sont la prévention et l'appréciation de la situation. Le SRC sert en premier lieu le Conseil fédéral, les organes de sécurité cantonaux, les départements et les dirigeants militaires. Toutes les activités du SRC sont soumises à un contrôle permanent, notamment par le DDPS, le Conseil fédéral, la DélCdG du Parlement et l'AS-Rens.

Organes de surveillance du SRC



«La publication de notre plan d'inspections est une composante importante à notre approche de la transparence.»

4.3 Priorités lors de la création

La surveillance et l'évaluation de la légalité, de l'adéquation et de l'efficacité des activités de renseignement exigent diverses compétences. Sont requises, d'une part, des connaissances approfondies du travail de renseignement et, d'autre part, des connaissances dans le domaine de l'inspection ou des connaissances spécialisées, par exemple en matière de protection des données, de nouvelles technologies, d'informatique et de développements politiques. L'indépendance personnelle des collaborateurs est un autre critère important. Finalement il faut également tenir compte des langues nationales de la Suisse et d'une répartition équilibrée des sexes.

La taille et la structure de l'autorité de surveillance ont par ailleurs été redéfinies. Outre une analyse de la mission de la nouvelle autorité, il a été possible de s'inspirer de l'expérience acquise par l'ancienne Surveillance des services de renseignement (SSR) et de modèles d'organes de surveillance comparables à l'étranger.

Les compétences supplémentaires du SRC, l'environnement d'inspection au sein de la Confédération et des cantons, ainsi que l'exemple de structures administratives dans des pays comparables (p. ex. la Belgique) ont conduit à demander un effectif de dix emplois à temps plein. Ces derniers ont été budgétés en conséquence et approuvés par le Parlement dans le cadre du plan intégré des tâches et des finances (PITF) de la Confédération. La hiérarchie de l'autorité est horizontale, les voies sont courtes.

La base juridique fixe le siège de l'autorité de surveillance à Berne. Ce choix se justifie par la proximité locale de la centrale du SRC. Les tâches de l'AS-Rens impliquent toutefois des exigences de sécurité pertinentes pour la localisation. Si le rattachement administratif de l'AS Rens au SG DDPS parle en faveur d'une proximité géographique des deux autorités, l'indépendance demande en revanche une mise à distance spatiale entre elles. Après environ un an d'activité dans des locaux séparés au sein d'un bâtiment du SG DDPS, l'AS Rens a pu emménager dans ses propres locaux à l'automne 2018. Le site répond aux exigences.

Le Parlement a alloué à l'AS-Rens un budget de 2,3 millions de francs pour l'année 2018, dont 1,8 million de francs sont affectés à tous les frais de personnel, équivalant à dix emplois à temps plein.

4.4 Collaborateurs

Le recrutement s'est déroulé en deux phases. Immédiatement après l'entrée en fonction du chef, quatre collaborateurs ont été recrutés. Après l'approbation du budget, cinq autres collaborateurs ont été recherchés, évalués et embauchés au cours d'une seconde phase au début 2018. Un programme d'intégration a été créé en vue de leur familiarisation. Celui-ci comprend le suivi des modules de formation du SRC pour les nouveaux collaborateurs, ainsi qu'une visite introductive au Renseignement militaire (RM) et au Centre des opérations électroniques (COE). Les nouveaux collaborateurs ont en outre reçu une instruction sur les plans théorique, administratif et organisationnel.

Les postes auprès de l'AS-Rens sont entièrement pourvus depuis le 1er septembre 2018. Le personnel est composé de quatre femmes et de six hommes. Trois d'entre eux sont de langue maternelle française – parmi lesquels une collaboratrice bilingue français-italien – et sept autres de langue maternelle allemande. Ensemble, ils réunissent des connaissances et de l'expérience dans les domaines du renseignement, de la police, des poursuites pénales, de la révision, de l'audit, de la protection des données, du droit, de la criminologie et de

l'informatique. Il est également important que les collaborateurs soient au courant des développements techniques, professionnels et juridiques. De plus, ils doivent être capables de remettre en question de façon critique ce qui existe déjà. L'AS-Rens crée à cet égard un climat de communication interne ouvert.

4.5 Défis organisationnels

L'AS-Rens est indépendante et n'est rattachée au DDPS que sur un plan purement administratif. Elle est ainsi liée à différents autres organes de surveillance indépendants (p. ex. l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération [AS-MPC] ou la Commission nationale de prévention de la torture [CNPT]). En termes d'organisation, tous ces organes de surveillance diffèrent, à certains égards fondamentalement. Leur point commun réside dans le fait qu'ils doivent définir certaines structures et procédures. Conformément à l'art. 3 de l'ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens)², l'AS-Rens doit adopter et publier son propre règlement interne. Celui-ci a été signé le 26 février 2018 après une procédure de consultation, puis publié dans la Feuille fédérale. Depuis début mai 2018, l'AS-Rens dispose également de son propre site Internet (www.ab-nd.admin.ch), sur lequel le règlement est accessible au public.

Outre le règlement interne et la présence sur Internet, d'autres documents de base sont ou seront établis. Il s'agit en l'occurrence de permettre à l'AS-Rens de répondre en tout point au cadre juridique qui lui a été fixé. Au titre des aspects essentiels figurent notamment la réglementation des signatures et des compétences, ainsi que la mise en place de la gestion des risques. Sont par ailleurs élaborés un manuel d'organisation et un manuel d'inspection. Ces travaux ont débuté au cours de l'année sous revue et ont progressé à des degrés divers; l'objectif est de les terminer en 2019.

→ Code de conduite

Les collaborateurs de l'AS-Rens se soumettent aux directives de conduite de la Confédération, définies et prescrites par l'Office fédéral du personnel (OFPER). Afin de préserver l'indépendance, il est important que tous les collaborateurs définissent et vivent les valeurs de manière uniforme. L'AS-Rens a mené une vaste discussion sur le contenu desdites directives et a défini son propre code de conduite lorsque cela s'est avéré nécessaire.

² RS 121.3

5. Activités de surveillance

Jusqu’à ce que l’AS-Rens puisse voir le jour, il a fallu faire œuvre de pionnier. Rétrospective et perspectives.

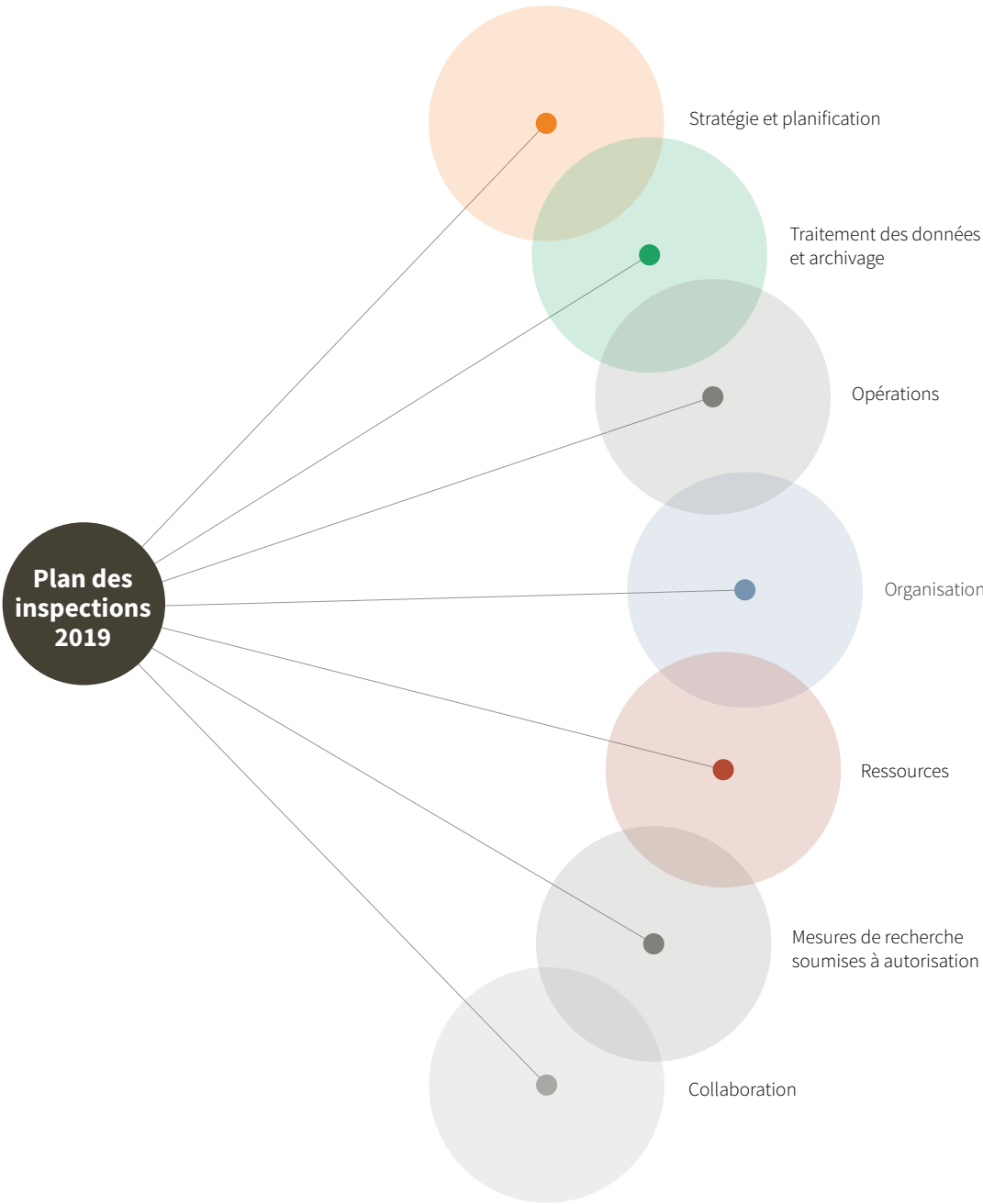
L’AS-Rens établit chaque année un plan des inspections axé sur les risques. Celui-ci sert simultanément d’instrument de planification des tâches de l’AS-Rens. Après une première inspection en 2017, laquelle visait à vérifier l’état de préparation du SRC en vue de l’entrée en vigueur de la nouvelle loi, il convenait en 2018 d’axer davantage les inspections sur les risques, et ce, dans tous les domaines des activités de renseignement. Les autres organes de surveillance du domaine du renseignement ont reçu le plan des inspections à la fin décembre 2017 pour information. L’AS-Rens a également publié ce plan sur son site Internet début mai 2018. Au total, douze inspections étaient prévues pour l’année 2018. Dans le même temps, deux inspections supplémentaires ont été ajoutées au plan par la scission des inspections 18-1 et 18-9. Étaient visés par les inspections le SRC, le SRA et le COE, avec respectivement huit, deux et trois inspections. L’AS-Rens a en outre mené une enquête auprès des cantons et organisé une conférence avec les organes de surveillance cantonaux. Sept des inspections figurant au plan des inspections 2018 étaient de nature exploratoire. Elles avaient pour objectif de pondérer des informations pertinentes en fonction du risque, afin de servir de point de départ à d’autres inspections de l’AS-Rens. Parallèlement, cette dernière tient un répertoire thématique des inspections, dans lequel sont intégrés au fil de l’année de possibles sujets d’inspection.

En septembre 2018, la priorité a été donnée à l’établissement du plan des inspections 2019 en fonction des risques. Se fondant sur son répertoire thématique, l’AS-Rens a déterminé sept domaines d’inspection. Les futurs plans des inspections de l’AS-Rens devront comprendre des inspections dans chacun des domaines suivants:

- **Stratégie et planification:** dans ce domaine, il convient d’examiner comment les organisations de renseignement en Suisse définissent leurs objectifs à court, à moyen et à long termes et comment elles entendent les atteindre.
- **Organisation:** les services de renseignement sont tributaires de structures et procédures adéquates pour atteindre le plus haut degré possible d’efficacité dans leurs activités.

- **Collaboration:** la coopération avec des partenaires et acteurs des services de renseignement nationaux et internationaux est régie par des bases juridiques claires et est exposée à certains risques.
- **Mesures de recherche soumises à autorisation:** les mesures de recherche soumises à autorisation (MRSA) pénètrent profondément dans la sphère privée des personnes concernées. Le Tribunal administratif fédéral examine et autorise les mesures que les services de renseignement sont tenus de respecter – le cas échéant sous réserve d’obligations et de conditions. L’AS-Rens contrôle le respect de ces dispositions judiciaires et le traitement des informations acquises grâce aux mesures de recherche dans les systèmes.
- **Opérations:** les opérations de recherche d’informations font partie de l’activité principale des services de renseignement. L’ordonnance sur le service de renseignement (ORens)³ règle le début, la fin et le compte-rendu des opérations. L’exécution d’opérations est exposée à des risques; aussi l’AS-Rens examine-t-elle ces dernières du point de vue de leur légalité, de leur adéquation et de leur efficacité.
- **Ressources:** l’AS-Rens contrôle la gestion opportune et efficace des ressources, laquelle est déterminante pour l’efficacité des activités de renseignement.
- **Traitement des données et archivage:** la recherche et le traitement d’informations sont l’activité principale des services de renseignement. Au regard de la sensibilité et de la nécessité de protéger les données traitées, il existe des dispositions juridiques vastes et complexes, dont l’AS-Rens vérifie le respect.

³ RS 121.1



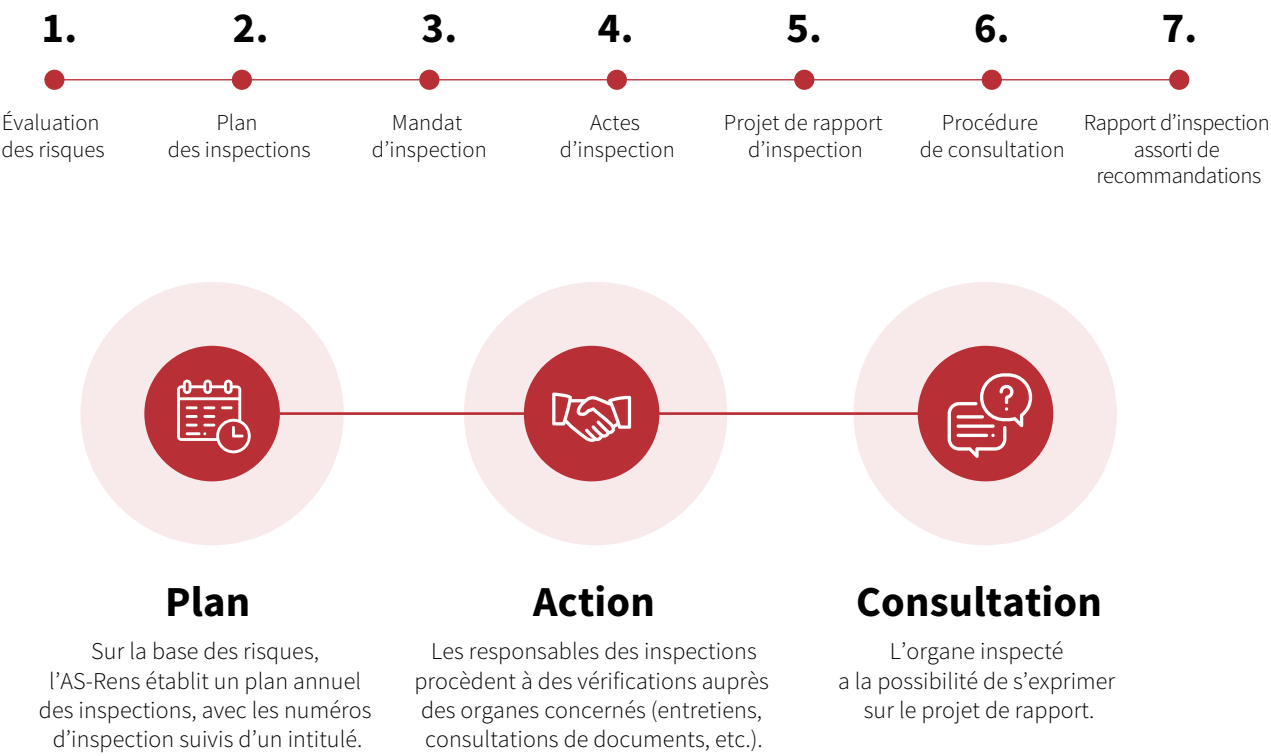
Chaque année, l’AS-Rens analysera les possibilités d’inspections figurant dans le répertoire des thèmes d’inspection et les pondérera en fonction des risques. Sur la base de cette analyse, le plan des inspections de l’année suivante sera élaboré et transmis aux autres organes d’inspection avant le début de la nouvelle période d’inspection sous revue.

L’AS-Rens a également la possibilité d’effectuer des inspections inopinées en plus des inspections prévues et annoncées. Forte des informations émanant des médias, l’AS-Rens a procédé à des élucidations écrites de faits, par exemple autour de l’affaire du faux psychologue⁴.

⁴ Tagesanzeiger 09.06.2018

«Le développement avisé du plan annuel des inspections est essentiel.»

5.1. Représentation graphique du cycle des inspections



5.2 Inspections auprès du Service de renseignement de la Confédération (SRC)

18-1 Aperçu des données du SRC et du contenu du système de stockage

Le SRC a conçu ses systèmes d'information conformément aux dispositions de la nouvelle LRens. Cette inspection a fourni à l'AS-Rens un aperçu du paysage des données, lequel servira de base à de futures inspections des systèmes d'information. D'une part, les dispositions juridiques et la documentation relative à l'organisation interne ont été compilées de manière exhaustive. D'autre part, la légalité du système de stockage des données résiduelles a été vérifiée.

Le système de stockage des données résiduelles sert à archiver des données qui, après leur acquisition, ne peuvent pas être immédiatement affectées à l'un des autres systèmes du SRC. Cela peut conduire à des archivages de données disproportionnés. La même année, le système de stockage des données résiduelles du SRC a fait l'objet d'une inspection interne menée par les services de conformité et d'assurance qualité. Les deux organes ont conclu que les opérations de traitement de données étaient licites.

L'AS-Rens a constaté que seules des données spécifiques étaient enregistrées dans le système de stockage des données résiduelles, à titre de pré-archivage pour un autre système d'information. Les données contenues au moment de l'inspection étaient traitées d'une manière licite.

L'AS-Rens a finalement recommandé l'adaptation de certaines inscriptions des systèmes d'informations auprès du registre du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT).

18-1a Fonctionnalité des programmes statistiques dans les banques de données

Lors de l'inspection 18-1a, l'AS-Rens a vérifié le fonctionnement correct des programmes statistiques des systèmes d'information et de stockage du SRC. Elle a notamment examiné si les chiffres fournis permettent un contrôle fiable de l'évolution des stocks de données et une comparaison appropriée entre les systèmes.

Le SRC utilise ses programmes statistiques tant pour gérer les activités internes que pour transférer des données à des organes externes.

L'AS-Rens a constaté que le SRC utilise un nombre suffisant de programmes statistiques et sait comment les exploiter de manière adéquate. On pourrait éventuellement viser une plus grande efficacité au niveau de l'intégration des systèmes d'information et de la combinabilité accrue des possibilités de recherche qui en résulte.

18-2 Moyens électroniques aux postes de travail des collaborateurs

L'objectif principal était de vérifier la légalité de l'utilisation et de l'archivage de données de travail individuelles par les collaborateurs du SRC.

L'une des tâches majeures du SRC consiste à rechercher et à traiter des informations aux fins d'identifier précocement des menaces pour la sécurité intérieure et extérieure et de prendre des mesures ad hoc. Les dispositions légales réglementent les flux d'informations et, en particulier, leur intégration dans les systèmes d'information du service. Le SRC définit comme données individuelles de travail les données relatives à la fonction et exclusivement utilisées par les différents collaborateurs. La loi fédérale sur la protection des données (LPD)⁵, qui régit le traitement des données personnelles,

⁵ RS 235.1

«Afin d'assurer des résultats objectifs, les inspections sont toujours menées en binôme.»

fait également partie des dispositions légales auxquelles le SRC doit se conformer. Les données traitées exclusivement pour un usage personnel sont exclues du champ d'application de la loi sur la protection des données. Cette disposition doit être interprétée de manière restrictive et ne doit pas conduire à des traitements et à des archivages clandestins des données.

Lors de l'inspection, l'AS-Rens a constaté que les collaborateurs des dix postes inspectés utilisaient des données individuelles de travail. Le SRC a réglementé le traitement de telles données dans divers concepts, instructions et règlements. L'absence d'uniformité dans l'utilisation des termes «données individuelles de travail» a conduit à des interprétations divergentes de cette notion parmi les collaborateurs. L'AS-Rens a donc recommandé que des explications complémentaires soient incluses dans le règlement correspondant. De plus, certains archivages de données ne sont pas facilement identifiables, car ils ne sont pas mentionnés dans les dispositions légales en vigueur. L'AS-Rens a dès lors recommandé que l'ordonnance sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du SRC (OSIS-SRC)⁶ soit adaptée et complétée en conséquence à l'occasion de la prochaine révision. Le SRC doit également sensibiliser ses collaborateurs à la nécessité de supprimer de manière générale des données individuelles de travail qui ne leur sont plus nécessaires. Par ailleurs, il doit mieux les informer sur les mesures de surveillance visant à contrôler l'accès aux systèmes d'information.

Outre cet objectif principal, il conviendrait au préalable de développer une procédure d'inspection conforme à la protection des données, qui permette aux collaborateurs d'avoir une vue d'ensemble sur leur poste de travail sans avoir à faire une demande préalable à plus long terme.

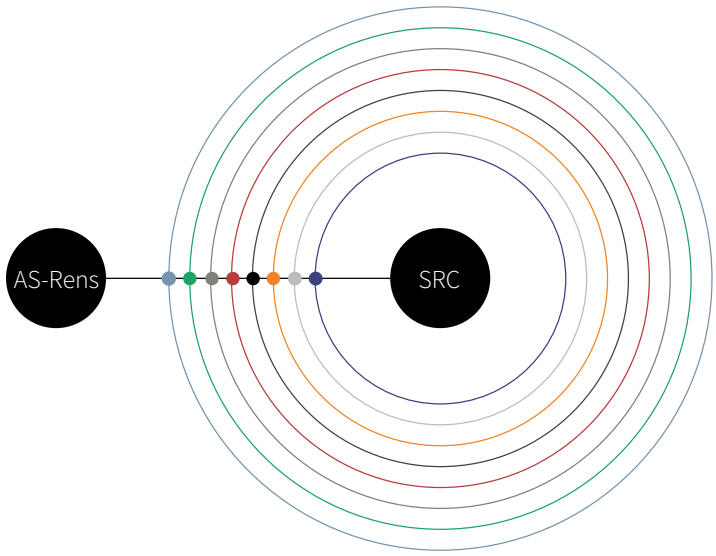
18-3 Respect des obligations lors de l'application de mesures de recherche soumises à autorisation et de l'exploration du réseau câblé

Dans le cadre de l'inspection 18-3, l'AS-Rens a contrôlé le respect des obligations lors de l'application de mesures de recherche soumises à autorisation (MRSA). Elle a vérifié que le SRC respecte les obligations et restrictions contenues dans les MRSA approuvées et autorisées. Après une première discussion avec le SRC autour de ces obligations, les directeurs d'inspections ont examiné toutes les décisions d'approbation du Tribunal administratif fédéral (TAF). Ils ont également contrôlé toutes les autorisations du chef du DDPS reçues entre l'entrée en vigueur de la LRens le 1er septembre 2017 et le début de l'inspection, et les ont comparées aux informations fournies par le SRC. D'autres questions soulevées par l'inspection ont nécessité des entretiens structurés et des visites sur place. L'AS-Rens a constaté à cet égard que le SRC reste généralement prudent vis-à-vis des obligations et respecte les restrictions lors de l'application des MRSA. Dans un cas toutefois, le SRC n'a pas respecté la restriction imposée par le TAF: il n'a pas informé le Tribunal, dans le délai imparti, des résultats de la MRSA nécessairement agréée.

Le SRC respecte les limites fixées en ce qui concerne l'utilisation du logiciel permettant de s'introduire dans les systèmes informatiques et les réseaux. Une automatisation des tâches à l'aide d'un système de rappel par courrier électronique est actuellement en cours de développement.

En raison de l'attitude proactive du SRC, l'AS-Rens a décidé à ce stade de ne pas recommander de nouvelles mesures d'automatisation. Elle laisse pour l'instant au SRC le soin de développer les outils nécessaires. Enfin, l'AS-Rens a proposé de décrire un processus interne qui s'appliquerait spécifiquement au cas de charges dans la procédure MRSA. En outre, l'organe responsable de la conduite des opérations doit veiller à ce que toutes les informations pertinentes soient incluses dans ses dossiers et à ce que la classification de ses documents permette une consultation aisée.

⁶ RS 121.2



Inspections auprès du SRC

- Fonctionnalité des programmes statistiques dans les banques de données
- Moyens électroniques aux postes de travail des collaborateurs
- Respect des obligations lors de l'application de mesures de recherche soumises à autorisation et de l'exploration du réseau câblé
- Système de stockage
- Vérification de la préparation du SRC en rapport à la LRens
- Conduite / rythme des opérations
- Recrutement et contrôle des informateurs
- Aperçu des mesures du SRC visant à atténuer les risques

18-4 Vérification de la préparation du SRC en rapport à la LRens

L'inspection 18-4 faisait suite à la première inspection de l'AS-Rens en 2017. Lors de cette inspection, l'AS-Rens a constaté pour l'essentiel que le domaine des interfaces du SRC avec les autorités de poursuite pénale devait être réglé de manière encore plus concrète avec la participation des partenaires concernés. La recommandation 9 du rapport de la délégation d'inspection sur l'affaire Daniel M.⁷ incluait également ce point. L'AS-Rens a donc renoncé en 2018 à effectuer cette vérification. Les recommandations seront examinées dans le cadre du contrôle de gestion (controlling).

18-5 Conduite / rythme des opérations

Lors de l'inspection 18-5, l'AS-Rens a examiné de plus près la conduite des opérations et le rythme de conduite. L'accent a été mis sur l'exécution d'opérations au sein du SRC afin que l'AS-Rens puisse évaluer les risques liés à la recherche d'informations, ainsi que les mesures mises en place. Les risques résiduels identifiés serviront également de base à de futures inspections d'opérations.

Pour cette inspection, le processus d'exécution d'opérations au sein du SRC a été segmenté en sous-processus, à savoir:

- activités avant l'ouverture d'une opération,
- définition des moyens pour une opération,
- collaboration avec des partenaires pour une opération,
- forme de l'ouverture d'une opération,
- exécution de l'opération,
- rapport, évaluation, efficacité et coûts d'une opération,
- clôture de l'opération.

Les questions posées et les documents consultés devraient permettre de comprendre, à chaque étape des opérations, les problèmes, le contexte et l'approche choisie.

Un an après l'entrée en vigueur de la LRens, le SRC a mené ses opérations de manière satisfaisante. Conformément à l'art. 12 de l'ORens, une opération doit être clairement définie, débutée, terminée formellement et documentée séparément. L'efficacité de l'exécution des opérations peut être améliorée moyennant une structuration systématique du processus, de l'ouverture à la clôture de l'opération. Les résultats des opérations sont saisis avec du retard dans le système d'information IASA.

18-6 Recrutement et contrôle des informateurs (art. 15 LRens)

L'inspection 18-6 portait sur des informateurs. L'AS-Rens s'est ainsi penchée sur la question de savoir comment le SRC recrute et contrôle ces derniers. Elle a constaté qu'un processus de recrutement, de supervision et de licenciement des informateurs a été mis en place et que les différentes étapes du

⁷ Inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne, Rapport de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 13 mars 2018, FF 2018 5147

processus sont accompagnées d'une documentation détaillée. Le SRC a adapté ses bases à cette fin. Il existe des mesures de contrôle et des dispositions pour la documentation de la supervision d'informateurs. Il importe désormais de mettre ces bases en pratique. La documentation interne au SRC sur les prestataires indépendants doit être standardisée et uniformisée afin d'améliorer la vue d'ensemble et la traçabilité.

18-10 Aperçu des mesures du SRC visant à atténuer les risques (y compris contrôles des services de renseignement cantonaux)

Au cours de l'inspection 18-10, l'AS-Rens a constaté qu'au sein du SRC, les mesures d'atténuation des risques que sont la gestion des risques, la conformité, le système de gestion de la sécurité de l'information (ISMS), le controlling, la sécurité et l'assurance de la qualité sont efficaces et présentes à un niveau de maturité approprié. L'objectif était d'obtenir un aperçu de l'identification, de l'évaluation, de la gestion et de la minimisation des risques dans le domaine des activités du SRC. Il s'est agi de vérifier si les domaines susmentionnés étaient couverts adéquatement par les mesures d'atténuation des risques et, par conséquent, efficaces. Sur la base des risques résiduels identifiés au sein du SRC, l'AS Rens a également pu établir son plan des inspections pour 2019.

Tous les autres systèmes de gestion de l'atténuation des risques sont reliés à la gestion des risques du SRC. Il s'agit par exemple de la gestion des incidents, du système de gestion de la sécurité de l'information, de l'assurance de la qualité (laquelle effectue des contrôles sommaires et des sondages concernant le traitement légal des données dans les systèmes d'information du SRC et formule des recommandations) ou d'un concept actuel de protection des données (lequel contient des tâches pour tous les domaines du SRC), les fichiers de données devant être enregistrés auprès du PFPDT.

L'AS-Rens a relevé qu'une décentralisation de l'assurance de la qualité par le SRC a réduit l'efficacité de cette dernière et qu'il n'existe pas d'évaluation de la rentabilité des différentes unités organisationnelles.

Les recommandations de l'inspection portaient sur les tâches de conseil en matière de protection des données dans le concept de protection des données – tâches qui doivent être reprises dans tous les domaines du SRC (ce que l'AS-Rens a pu vérifier avant la finalisation du rapport d'inspection) –, sur l'élaboration d'un concept de mise en œuvre des contrôles auprès des services de renseignement cantonaux (SRCant), ainsi que sur le parachèvement de la liste des dimensions de conséquences et le remaniement des descriptifs des dommages relatifs à une dimension de conséquence.

5.3 Inspections auprès du Service de renseignement de l'armée (SRA) et du Centre des opérations électroniques (COE)

18-7 Organisation et missions des éléments du renseignement à l'armée

Lors de l'inspection 18-7, l'AS-Rens a rassemblé les bases nécessaires pour avoir une vue d'ensemble de l'organisation et des missions des éléments du renseignement de l'armée.

Les opérations d'inspection comprenaient des entretiens structurés et un examen des documents. Le rapport d'inspection résumait en première ligne les déclarations du RM ainsi que les conclusions tirées des documents reçus et consultés. Il n'y a pas eu de vérification approfondie des déclarations faites. Grâce à cette inspection, l'AS-Rens dispose désormais d'une vue d'ensemble des éléments de l'armée actifs dans le renseignement.

L'inspection a également révélé que les missions, directives et règlements n'avaient encore pas tous été adaptés aux nouvelles structures prévues par le développement de l'armée (DEVA) ni au nouveau cadre juridique. La mise à jour des missions, directives et règlements est une condition fondamentale pour garantir la sécurité juridique et la fiabilité. Il s'est en outre avéré que bien que le terme «Service de renseignement de l'armée» soit clairement défini, la responsabilité globale de l'organisation du SRA n'est pas clairement attribuée à une

➔ Les sélecteurs

Les sélecteurs sont tous les types de séquences de caractères (p. ex. numéros de téléphone) utilisés dans les systèmes du COE. Ils permettent de gérer les informations collectées par le COE qui doivent être sauvegardées en priorité (critères de sélection primaires) et de trouver des contenus pertinents dans les données stockées (critères de sélection secondaires).

unité organisationnelle, à savoir le RM. L'AS-Rens a formulé des recommandations correspondantes à propos de ces deux constatations.

18-9 Aperçu des données du Centre des opérations électroniques (COE) et vérification des critères de sélection du système

L'inspection 18-9 portait sur la gestion et l'exploitation de sélecteurs par le COE. Il s'agissait de vérifier la création, le contrôle et les éventuelles adaptations de sélecteurs à des fins d'obtention d'informations. Il est apparu de manière générale que le COE gère les sélecteurs efficacement.

Trois sondages n'ont révélé aucune indication quant à des sélecteurs illégaux. Toutefois, 20 % des sélecteurs figurant dans le mandat du SRC n'avaient pas été enregistrés dans les systèmes par le COE. La pratique dynamique du COE en matière de recherche d'informations est appropriée. D'un point de vue juridique, il semble néanmoins douteux que la recherche d'informations pratiquée par le COE soit conforme à l'art. 2 al. 5 de l'ordonnance sur la guerre électronique et l'exploration radio (OGE)⁸ et dispose ainsi d'une base juridique suffisamment précise. La disposition peut être interprétée différemment et n'est donc pas claire. Pour ce motif, l'AS-Rens a recommandé au chef du DDPS d'adapter l'ordonnance de manière à ce qu'elle reflète la méthode de recherche d'informations pratiquée par le COE. L'art. 2, al. 5, OGE, sur lequel cette méthode s'appuie, ne constitue toutefois pas une base suffisante. Aussi l'AS-Rens a-t-elle recommandé de préciser l'OGE sur ce point.

18-9a Aperçu des données du COE

Ce thème d'inspection a été extrait de l'inspection 18-9 et reporté en 2019 à titre d'inspection distincte.

18-11 Aperçu des mesures du RM visant à atténuer les risques

Dans le cadre de l'inspection 18-11, l'AS-Rens a analysé dans quelle mesure le RM avait pris des mesures dans les domaines de la gestion des risques, de la sécurité, de l'assurance de la qualité, de la conformité, de la protection des données et du controlling, afin de réduire ses risques autant que possible.

L'AS-Rens a mené à cet égard des entretiens avec divers représentants du service ainsi qu'avec des organes compétents du DDPS et a examiné les documentations. Le RM est intégré dans la structure complexe du département. Par rapport à la taille du département, il s'agit d'une petite organisation qui dépend des prestations du DDPS. Les dispositions juridiques

«Nos recommandations doivent générer une plus-value.»

s'appliquent au niveau du département. Leur mise en œuvre entraîne une charge administrative pour le service. Ainsi, au sein du Groupement Défense par exemple, un système global de gestion des risques est en cours de construction, dans lequel le RM ne pourra être intégré qu'à une date ultérieure. Les services spécialisés en matière de conformité et de protection des données se situent également à l'échelon de la Défense, ce qui complique pour le service la fourniture de prestations concrètes de soutien.

Dans un avenir proche, le RM aura besoin du soutien de l'État-major de l'armée (EM A) et de la Base d'aide au commandement de l'armée (BAC) dans le domaine des interfaces informatiques. Les systèmes entourant le service sont tellement divers et complexes qu'ils rendent extrêmement difficile un traitement des informations efficient et effectif.

⁸ RS 510.292

18-12 Aperçu des mesures du COE visant à atténuer les risques

L'inspection 18-12 était la dernière de trois inspections (18-10, 18-11 et 18-12) visant à examiner les mesures d'atténuation des risques prises par les organisations elles-mêmes.

Les entretiens et la documentation analysée ont révélé que le COE a pris des mesures d'atténuation des risques dans certains domaines. Celles-ci s'appliquent en particulier à la sécurité. Les autres domaines présentent un besoin de rattrapage, ce qui occasionne une certaine charge administrative pour le COE. Compte tenu du caractère sensible des informations traitées et des importantes missions de politique de sécurité du COE, l'AS-Rens a émis quelques recommandations pour que l'organisation analyse et contrôle plus étroitement ses propres risques.

5.4 Surveillance dans les cantons

Avec l'entrée en vigueur de la LRens le 1er septembre 2017, le législateur a explicitement réglé la surveillance des services de renseignement cantonaux (SRCant) au niveau de la loi. Il a en outre fixé dans une ordonnance les exigences minimales auxquelles les autorités cantonales de surveillance (ACS) doivent satisfaire.

En 2018, l'AS-Rens a lancé – par l'intermédiaire des SRCant – un questionnaire sur l'organisme de surveillance et les pratiques actuels, ainsi que sur les besoins des ACS. Ces dernières ont toutes participé à l'enquête et renvoyé leurs réponses.

L'AS-Rens a informé les ACS des résultats de l'enquête lors de sa première conférence en août 2018. Le 23 août 2018, 48 représentants de 23 cantons et de la Confédération se sont réunis à Berne pour un premier échange sur la surveillance des activités de renseignement. L'objectif était de s'informer mutuellement sur la mise en œuvre du devoir de surveillance, d'échanger des rapports relatifs aux expériences effectuées dans les différents cantons et de discuter de thèmes choisis.

Sur le plan opérationnel, les activités de renseignement du SRC sont menées avec et dans les cantons. Il incombe à ces derniers de mettre en œuvre un contrôle approprié des organes cantonaux d'exécution. Tous les cantons remplissent ce devoir avec différents modèles de mise en œuvre. Lors de la conférence ont été présentés les modèles des cantons de Fribourg et de Bâle-Ville, ainsi que les thèmes de la protection des données et de l'audit.

L'AS-Rens coordonne ses activités avec celles des autorités cantonales de surveillance et adresse ses recommandations éventuelles au chef du DDPS ainsi qu'à l'autorité de surveillance cantonale concernée. Une base précieuse a été créée pour de futures inspections dans les cantons.

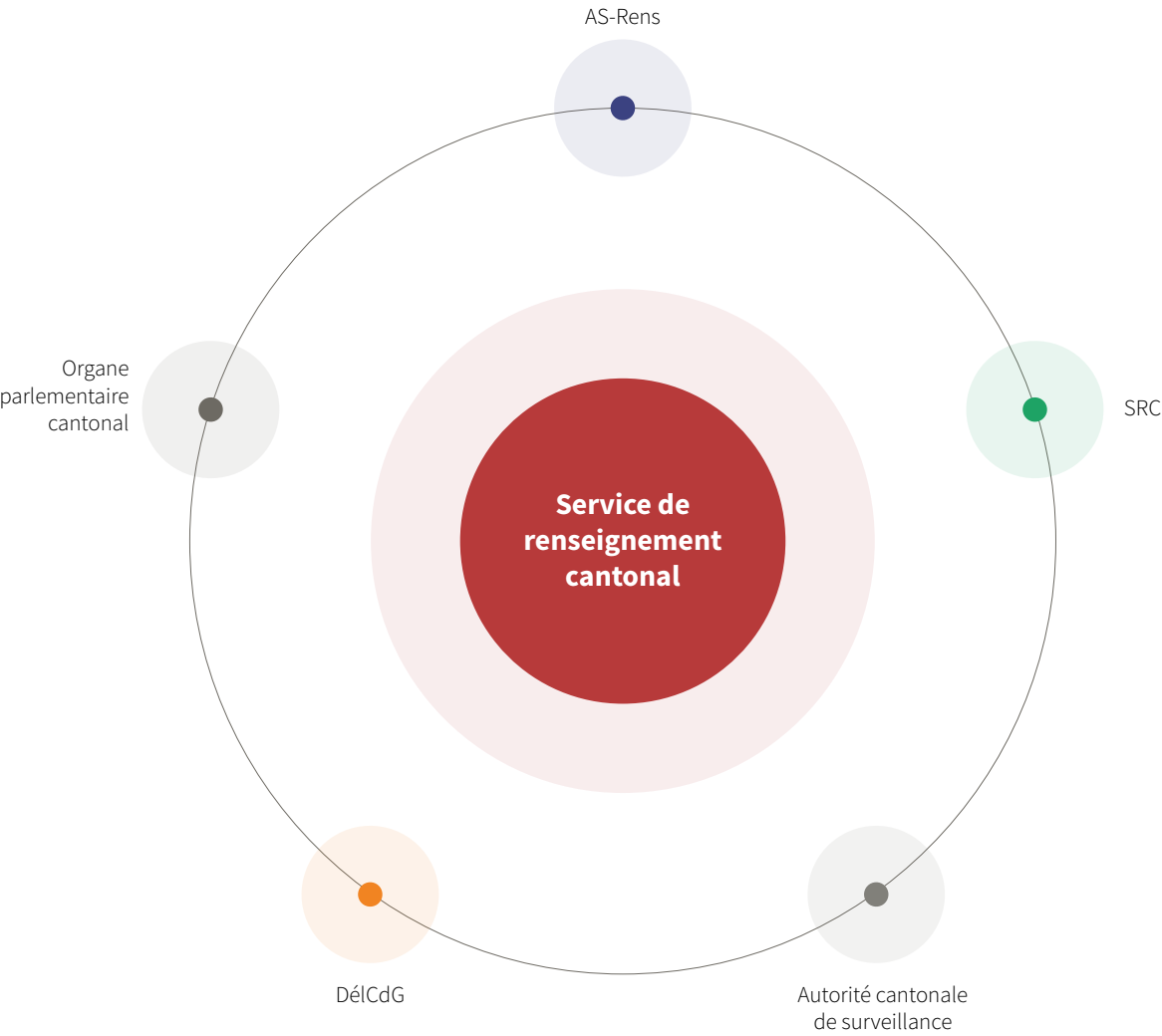
En 2019, l'AS-Rens examinera les SRCant.

5.5 Acceptation

En 2018, l'AS-Rens a émis au total 32 recommandations et 30 suggestions en treize inspections. Le chef du DDPS a accepté toutes les recommandations de l'AS-Rens et a chargé ses services de les mettre en œuvre. Ces derniers l'ont fait pour un certain nombre de suggestions et de recommandations au cours de l'année 2018 déjà. L'AS-Rens surveille ces mises en œuvre dans son suivi des recommandations. Elle les soumettra à vérification et fixera, si nécessaire, une inspection complémentaire.

Les rdirecteurs d'inspections ont été reçus de manière professionnelle et avec serviabilité par tous les organes inspectés, sans exception. Ils ont obtenu tout l'accès souhaité, notamment aux documents et aux systèmes d'information. Les personnes interrogées ont pris le temps requis pour les entretiens et se sont tenues à la disposition de l'AS-Rens pour tout renseignement.

Organes de surveillance des SRCant



Contacts avec des organes internationaux

- Oversight Meetings à Copenhague (19 juin 2018) et à Berne (22 octobre 2018)
- Échange bilatéral entre la Belgique et l'AS-Rens (21 et 22 novembre 2018)
- Première rencontre entre organes nationaux des pays européens à Paris (07 décembre 2018)
- 15 et 16 mars 2018 : 2e Symposium sur le droit des services de renseignement, Berlin: réforme des services de renseignement, entre légalisation et internationalisation
- 14 mai 2018 : Stiftung Neue Verantwortung, Berlin: premier atelier de l'European Intelligence Oversight Network (EION)
- 5 juin 2018 : Rencontre avec le Unabhängiges Gremium, Karlsruhe
- 17 septembre 2018 : Stiftung Neue Verantwortung, Berlin: contrôle démocratique des services de renseignement et autorités de surveillance en réseau

6. Coordination

6.1 Contacts avec d'autres instances et organes nationaux

En 2018, l'AS-Rens a eu des échanges avec quelques organes nationaux et d'autres autorités de surveillance. La coordination des activités de surveillance fait partie de ses tâches essentielles.

Délégation des Commissions de gestion (DélCdG)

Le Parlement a délégué la haute surveillance de l'activité des services de renseignement à un comité mixte des deux Commissions de gestion (CdG): la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG). Celle-ci est composée de trois membres respectivement de la CdG du Conseil national et de la CdG du Conseil des États.

Les 16 mai, 24 octobre et 20 novembre 2018, la DélCdG a invité l'AS-Rens à trois auditions. À ces occasions, l'AS-Rens a donné notamment des informations sur sa structure et son organisation, ainsi que sur le recrutement de son personnel. Elle a en outre présenté aux membres de la DélCdG ses premiers rapports d'inspection assortis de ses recommandations et répondu à leurs questions. L'AS-Rens continuera à l'avenir d'informer la DélCdG de ses activités.

Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E)

Le 24 avril 2018, l'AS-Rens a été invitée à une séance de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E). Lors d'un entretien avec les parlementaires, le chef

de l'AS-Rens a pu présenter ses propres objectifs, l'état d'avancement de la mise en place de l'AS-Rens et les efforts de coordination.

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

En 2018, le chef du DDPS et le chef de l'AS-Rens ont eu des échanges à trois reprises. Le conseiller fédéral Parmelin a chaque fois pu poser des questions sur les rapports d'inspection et les différentes observations et recommandations. La possibilité de faire passer au niveau du Conseil fédéral des recommandations rejetées n'a pas été saisie.

Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé (OCI)

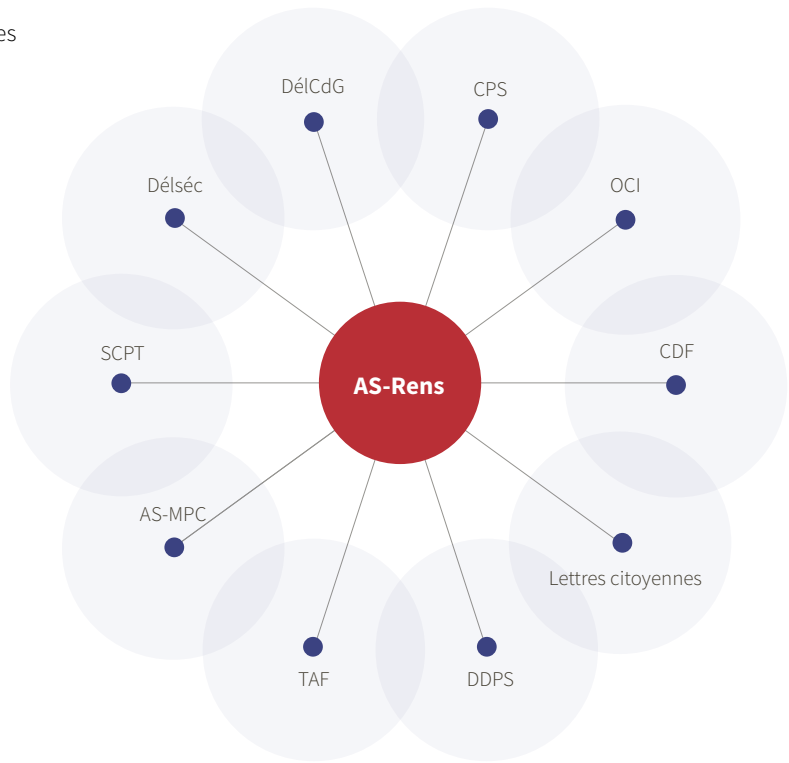
L'organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé (OCI) est un organisme interne à l'administration, chargé d'examiner la légalité et la proportionnalité des missions des services de renseignement liées à l'exploration radio permanente. Conformément à la LRens, l'OCI est également responsable du contrôle de l'exécution des missions approuvées et autorisées en matière d'exploration radio.

Le 9 août 2018 a eu lieu un entretien entre le chef de l'AS-Rens et le président de l'OCI. Cette rencontre avait pour objet de discuter des domaines de tâches, de la répartition des rôles et des activités. Il s'agissait notamment de savoir comment créer des synergies entre les organismes de contrôle et d'éviter les doublons. La coordination des activités de surveillance et d'inspection s'effectue, si nécessaire, de manière bilatérale.

➔ Mesures de recherche soumises à autorisation

La LRens, entrée en vigueur en 2017, autorise désormais le SRC à recourir à des mesures de recherche soumises à autorisation (MRSA). Par exemple, une même personne peut voir ses différents raccordements de télécommunication surveillés, son véhicule localisé et ses locaux privés fouillés. Il s'agit en l'occurrence de cas présentant un potentiel de menace particulièrement élevé dans les domaines du terrorisme, de l'espionnage, de la prolifération, des attaques contre des infrastructures critiques ou de la préservation d'autres intérêts nationaux importants. Les MRSA doivent chaque fois être approuvées par le TAF et être autorisées par le chef du DDPS, après consultation des chefs du Département fédéral des affaires étrangères et du Département fédéral de justice et police. Elles font l'objet d'un contrôle étroit de l'AS-Rens et de la DélCdG.

Contacts avec d'autres instances et organes



Contrôle fédéral des finances (CDF)

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) surveille la gestion financière de l'administration fédérale et de nombreuses organisations semi-étatiques et internationales. L'AS-Rens s'est entretenue à plusieurs reprises avec le responsable de mandat du domaine d'examen 1 – lequel comprend le SRC et le SRA – sur des sujets d'inspection concrets.

Tribunal administratif fédéral (TAF)

La Cour I du Tribunal administratif fédéral (TAF) statue sur les requêtes du SRC dans le domaine des MRSA et de l'exploration du réseau câblé.

Le TAF approuve les activités de renseignement dans les mêmes domaines clés. L'échange d'expériences avec cette institution est important pour l'AS-Rens, même si le Tribunal n'est pas soumis à sa surveillance. Par conséquent, un échange bilatéral d'expériences a eu lieu le 21 février 2018.

Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)

L'interface entre le service de renseignement et la poursuite pénale est essentielle à l'accomplissement des missions des deux partenaires. Les questions relatives à l'organisation, aux procédures et à d'éventuelles synergies ont été particulièrement importantes lors de la phase de mise en place de l'AS-Rens. L'AS-MPC exerce son activité depuis 2011. L'AS-MPC et l'AS-Rens se sont réunies le 28 novembre 2018 pour un échange, qui sera renouvelé annuellement. À cette occasion, les deux autorités de surveillance se sont entretenues de leurs interfaces et de leurs expériences mutuelles.

Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT)

Le 29 mars 2018, l'AS-Rens a eu l'occasion de visiter le Service SCPT et a ainsi pu se faire une idée de ses activités sur place. Les services postaux et de télécommunications, y compris Internet, génèrent des informations qui peuvent être nécessaires pour élucider les crimes graves. Le Service SCPT peut procéder, sur ordre du SRC, à des surveillances de la correspondance par poste et des télécommunications.

Lettres citoyennes

En 2018, l'AS-Rens a reçu au total sept lettres citoyennes, auxquelles elle a répondu. Les auteurs se disaient dérangés ou menacés par des activités de renseignement présumées, ou dénonçaient des abus liés à des activités de renseignement présumées.

L'AS-Rens peut inclure des informations fournies par des particuliers dans ses activités d'inspection, par exemple en vérifiant si les actions décrites peuvent être imputées au SRC et, le cas échéant, si la légalité a été observée. Toutefois, l'AS-Rens n'est pas un organe de réclamation et n'a pas le pouvoir d'informer une personne d'éventuelles constatations la concernant.

Il est possible de s'enquérir auprès du PFPDT de la légalité du traitement d'éventuelles données sur des particuliers et du bien-fondé du report d'une réponse.

6.2 Contacts avec des organes internationaux

Les échanges internationaux sont également importants pour les organes de surveillance. La coopération internationale entre les services est quotidienne et étroite, surtout avec les services partenaires. Pour les organes de surveillance, les compétences s'arrêtent généralement aux frontières nationales, bien que des données et informations soient échangées entre les services de renseignement. Il n'existe aucune base juridique, ni aucune coordination pour la coopération internationale des organes de surveillance. Il est donc d'autant plus important d'échanger des informations sur des méthodes éprouvées et des solutions possibles. C'est ce qui a été fait en 2018, avec une déclaration commune sur les limites et possibilités d'une surveillance des services de renseignement entre plusieurs pays.

Oversight Meetings à Copenhague (19 juin 2018) et à Berne (22 octobre 2018)

Des représentants des autorités de surveillance du Danemark, de Belgique, des Pays-Bas, de Norvège et de Suisse ont participé à la réunion de surveillance de Copenhague. Chaque autorité de surveillance a brièvement présenté l'état actuel de la situation dans son pays. En outre, les travaux sur une déclaration commune concernant les limites et possibilités d'une surveillance des services de renseignement entre plusieurs pays se sont poursuivis.

Le 22 octobre 2018, l'AS-Rens a invité les autorités de surveillance du Danemark, de Belgique, des Pays-Bas et de Norvège afin d'adopter et de signer la déclaration commune. Les cinq organismes de surveillance ont appuyé le texte et les présidents participants ont signé le document. La déclaration commune a également été publiée sur le site Internet de l'AS-Rens le 14 novembre 2018.

Il est nécessaire de définir le seuil de confidentialité pour la coopération en matière de surveillance.

Échange bilatéral entre la Belgique et l'AS-Rens (21 et 22 novembre 2018)

Les 21 et 22 novembre 2018, une réunion a eu lieu à Berne entre les membres de l'AS-Rens et une délégation du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité en Belgique (Comité permanent R). Tout au long de la réunion, différents thèmes ont été traités sous forme de présentations et de discussions. Après la présentation des deux autorités et de l'architecture du renseignement, les participants ont discuté des développements législatifs des deux pays, notamment en ce qui concerne les mesures et les méthodes de recherche d'informations. La question de la protection des données dans le domaine des services de renseignement et celle de l'exploration radio et de l'exploration du réseau câblé ont également été abordées. Le conseiller en renseignement du DDPS, lui aussi convié, a présenté son rôle de lien entre le département et le SRC, ainsi que les conséquences de l'entrée en vigueur de la LRens pour le département. À l'issue de cette réunion, le chef de l'AS-Rens et le président du Comité permanent R ont exprimé une volonté commune de poursuivre et d'intensifier la coopération entre les deux autorités.

→ Exploration du réseau câblé

L'exploration du réseau câblé consiste à enregistrer des signaux transfrontaliers transmis par réseaux filaires, aux fins d'acquérir des informations sur des opérations significatives du point de vue de la politique de sécurité à l'étranger et de protéger d'autres intérêts nationaux importants.

«Les échanges internationaux nous confirment que nous sommes, au niveau national, sur la bonne voie.»



De gauche à droite: Harm Brouwer (Pays-Bas), Thomas Fritschi (Suisse), Eldbjørg Løwer (Norvège) et Serge Lypszyc (Belgique)

Première rencontre entre organes nationaux des pays européens à Paris (07 décembre 2018)

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et le Comité permanent R belge ont invité les présidents des organes de surveillance à Paris le 7 décembre 2018. Au total, quatorze pays européens ont pris part à l'événement. L'objectif était de cultiver les contacts et d'échanger des expériences. La structure des organes de surveillance nationaux varie considérablement. Les tâches, les compétences et les ressources sont parfois difficilement comparables. La coopération avec la Belgique a pu être consolidée à cette occasion. Tous les participants ont salué l'idée de reconduire la rencontre. L'échange de contenu est problématique, dans la mesure où pratiquement aucun des participants ne dispose des bases juridiques correspondantes. Compte tenu de la coopération internationale croissante et, partant, de l'échange accru de données entre services amis, l'objectif est d'améliorer cette situation dans l'intérêt des organes de surveillance.

Des collaborateurs de l'AS-Rens ont également participé aux rencontres internationales suivantes:

- 15 et 16 mars 2018 : 2e Symposium sur le droit des services de renseignement, Berlin: réforme des services de renseignement, entre légalisation et internationalisation
- 14 mai 2018 : Stiftung Neue Verantwortung, Berlin: premier atelier de l'European Intelligence Oversight Network (EION)
- 5 juin 2018 : Rencontre avec le Unabhängiges Gremium, Karlsruhe⁹
- 17 septembre 2018 : Stiftung Neue Verantwortung, Berlin: contrôle démocratique des services de renseignement et autorités de surveillance en réseau

⁹ Le Unabhängiges Gremium est un organe indépendant composé de trois membres, établi auprès de la Cour fédérale de justice allemande (BGH) et chargé de vérifier la légalité et la nécessité du renseignement sur les transmissions étrangères du Service fédéral de renseignement allemand (BND).

7. Regard extérieur (carte blanche)

De par la nature même des activités de renseignement, nombre d'entre elles se déroulent à huis clos ou même dans le secret absolu. Pour des raisons de protection des sources ou d'intérêts souverains, la transparence n'est possible que dans une mesure limitée, et bien souvent ne saurait entrer en jeu. Instituées pour protéger la population, les activités de renseignement portent également régulièrement atteinte aux libertés individuelles des personnes résidant en Suisse. L'AS-Rens représente certes les intérêts de ces personnes, mais elle veut aussi rester attentive aux besoins réels du public. Le rapport d'activités doit inclure un point de vue externe. Cette année, carte blanche a ainsi été donnée à Salome Zimmermann.



Une surveillance accrue rime-t-elle avec meilleure surveillance?

La loi sur le renseignement (LRens) a apporté des innovations non seulement dans le service de renseignement, mais aussi dans la surveillance des services de renseignement. Le projet de la LRens visait exclusivement la haute surveillance parlementaire sur le renseignement¹⁰. L'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) n'était en revanche pas incluse dans le projet. Celui-ci prévoyait que la surveillance des services de renseignement serait exercée par le département¹¹. Cependant, lors de la première délibération déjà, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) a suggéré la création d'une surveillance du renseignement qui serait autonome et indépendante du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le texte des dispositions relatives à l'AS-Rens, tel qu'il figure aujourd'hui dans la LRens, a été inséré par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N)¹².

Le présent rapport d'activités identifie les autorités exécutant des tâches dans le domaine de la surveillance de la LRens et décrit leurs domaines d'activité. Il y en a neuf en tout. Si l'on prend également en compte le Tribunal administratif fédéral (TAF) pour l'autorisation de mesures de recherche soumises à autorisation (MRSA), dix organes au total s'occupent de la surveillance des services de renseignement. Comment l'activité de surveillance entre

Salome Zimmermann (*1955), docteur en droit et avocate, a été présidente de la Cour I du Tribunal administratif fédéral (TAF) à St-Gall de 2015 à 2018. À ce titre, elle a été responsable de la conception des procédures d'approbation selon la loi sur le renseignement (LRens) et depuis le 1er septembre 2017, exerçait comme juge unique dans les procédures d'approbation. Elle était en fonction au TAF depuis 2005.

¹⁰ Art. 77 P-LRens, cf. message du 19 février 2014 concernant la loi sur le renseignement, FF 2014 2029 ss

¹¹ Art. 74 P-LRens

¹² Le mot «exclusivement» a par ailleurs été supprimé dans l'article sur la surveillance parlementaire, et ce, bien que l'AS-Rens n'exerce pas de surveillance parlementaire (cf. art. 77 P-LRens et art. 81 LRens).

toutes ces autorités est-elle coordonnée? Ce point est essentiel pour éviter des chevauchements, voire des lacunes. Les chevauchements ne sont pas les bienvenus pour des raisons de coûts et d’efficience, et les lacunes peuvent causer des dommages sur les plans constitutionnel et politique.

La LRens déclare que l’AS-Rens coordonne ses activités avec la haute surveillance parlementaire et avec d’autres organes de surveillance de la Confédération et des cantons¹³. L’ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens)¹⁴ précise en ce sens sous le titre «Collaboration entre les organes de surveillance» que les documents concernant les activités de renseignement émanant de l’exécutif, de la Délégation des commissions de gestion (DélCdG) et de la délégation financière sont proposés à l’AS-Rens, et que le rapport annuel d’activités que la présidente ou le président du département compétent du TAF soumet à la DélCdG est également transmis à l’AS-Rens¹⁵. L’ordonnance prévoit en outre que l’AS-Rens et l’organe de contrôle indépendant pour l’exploration radio et l’exploration du réseau câblé (OCI) coordonnent leurs activités de surveillance et de contrôle et s’informent mutuellement¹⁶. L’AS-Rens, l’OCI, le Contrôle fédéral des finances (CDF) et les autres organes de surveillance de la Confédération et des cantons sont autorisés à échanger des informations pertinentes en matière de surveillance et de contrôle¹⁷.

Inversement, il n’existe aucune obligation légale pour les organes de surveillance parlementaire de coordonner leurs activités avec celles de l’AS-Rens¹⁸. Selon la loi sur le Parlement (LParl), la DélCdG exerce son activité de haute surveillance principalement sous l’angle de la légalité, de l’adéquation et de l’efficacité¹⁹. Cela signifie qu’elle applique les mêmes critères que ceux sur lesquels l’AS-Rens fonde ses activités²⁰ . La même chose doit-elle être contrôlée deux fois? En quoi ces deux activités de surveillance se distinguaient-elles judicieusement?

¹³ Art. 78, al. 2, LRens
¹⁴ RS 121.3
¹⁵ Art. 5 OSRens
¹⁶ Art. 14, al. 1 à 3, OSRens
¹⁷ Art. 14, al. 4, OSRens
¹⁸ Ci-après, je me limiterai à une éventuelle délimitation de la surveillance entre la DélCdG et l’AS-Rens.
¹⁹ Art. 52, al. 2, LParl
²⁰ Art. 78, al. 1, LParl

Une surveillance efficace repose sur une analyse des risques. Les risques auxquels doit faire face la surveillance du service de renseignement résultent en particulier des technologies utilisées, de l’organisation fédérale, de la coopération internationale, mais aussi de la grande marge de manœuvre dont doit disposer le service de renseignement pour remplir ses missions – outre le fait que ses activités sont menées à huis clos. Il convient par ailleurs de noter que des décisions politiques sont prises justement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et du contre-espionnage²¹.

L’AS-Rens et la DélCdG ont des aptitudes et des compétences très différentes, qui limitent l’efficacité des contrôles et qui doivent servir de base pour fixer leurs activités de surveillance respectives. L’AS-Rens dispose d’un personnel doté de vastes connaissances et d’une grande expérience. Elle mène ses contrôles selon un programme d’inspections défini à l’avance et accessible au public. Elle publie également son rapport d’activités. Elle est ainsi particulièrement adaptée pour les contrôles de légalité et d’efficacité. En sa qualité de nouvelle venue compétente, elle peut en outre soulager efficacement la DélCdG, acteur de longue date dans la surveillance du service de renseignement. En revanche, la DélCdG joue un rôle central là où l’AS-Rens atteint ses limites, c’est-à-dire partout où des autorités autres que les services de renseignement sont actives dans le domaine de la protection de l’État – également dans des domaines qui doivent rester secrets, parce que leur prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays²². L’AS-Rens n’est pas autorisée à inspecter les activités de fedpol, puisque cet office n’est pas une autorité de renseignement. De plus, elle n’a aucune compétence en matière d’évaluation politique. Il s’agit là d’un domaine clé de la DélCdG, car celle-ci surveille de manière générale les activités étatiques dans le domaine de la protection de l’État et des services de renseignement. Et elle examine l’activité étatique qui doit être tenue secrète²³. De ce point de vue, seule la DélCdG peut enquêter sur les interactions entre le service de renseignement et les autorités pénales, et effectuer des contrôles selon des critères politiques pour déterminer la responsabilité dans ce domaine. Une telle délimitation doit se mettre en place, ce qui suppose un dialogue permanent et une confiance mutuelle.

Avec l’introduction entre autres des MRSA pour le service de renseignement dans sa recherche d’informations, la LRens a introduit de nouveaux mécanismes de contrôle efficaces. Il reste à espérer que les nombreuses autres autorités de surveillance n’effectueront pas seulement davantage de contrôles, mais amèneront – grâce à leur spécialisation et à la coordination de leurs activités – une surveillance plus précise dans d’autres domaines.

²¹ La LRens en tient compte en ne prévoyant pas seulement la procédure d’approbation par le TAF pour les MRSA et la surveillance du réseau câblé, mais aussi la procédure d’autorisation par le chef du DDPS.
²² Art. 53, al. 2, LParl
²³ Art. 53, al. 2, LParl

8. Chiffres clés au 31 décembre 2018



Collaborateurs

1.1.2018
31.12.2018
Départ

4
9
1



Inspections

Inspections planifiées
Inspections réalisées
Inspections réalisées

12
0
13

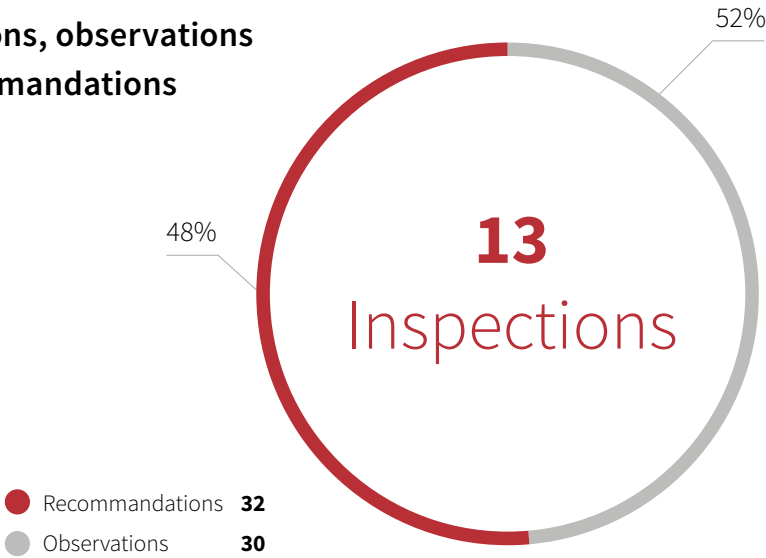


Nombre d'entretiens
réalisés en 2018

72

Effectif budgété
10 postes

Inspections, observations et recommandations



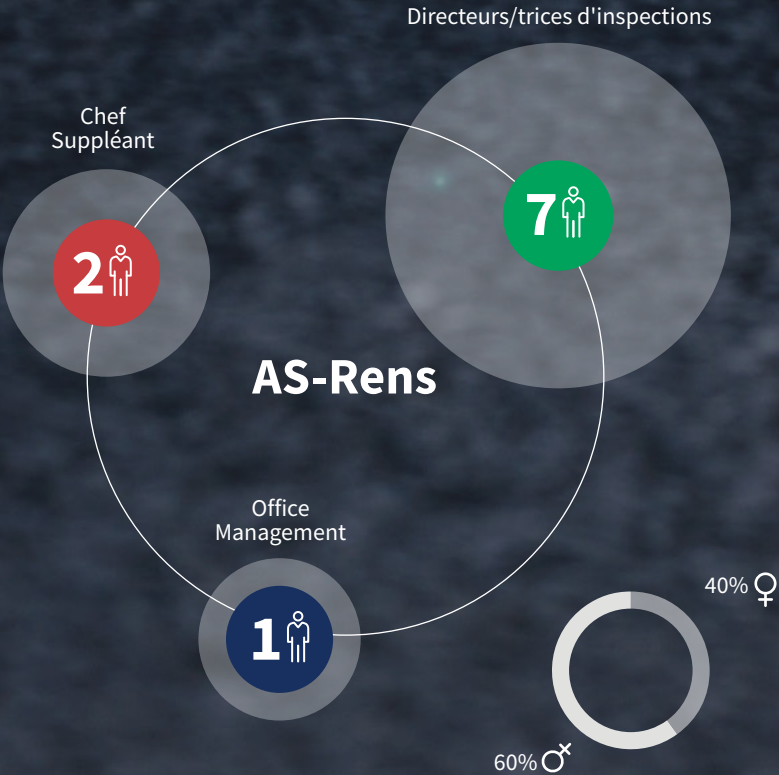
9. Annexe

9.1 Plan des inspections 2018

N°	Inspections	UO examinée
18-1	Aperçu des données du Service de renseignement de la Confédération (SRC) et du contenu du système de stockage	SRC
18-2	Moyens électroniques aux postes de travail des collaborateurs	SRC
18-3	Respect des obligations lors de l'application de mesures de recherche soumises à autorisation et de l'exploration du réseau câblé	SRC, COE
18-4	Vérification de la préparation du SRC en rapport à la LRens	SRC
18-5	Conduite / rythme des opérations	SRC
18-6	Recrutement et contrôle des informateurs (art. 15 LRens)	SRC
18-7	Organisation et missions des éléments du renseignement à l'armée	Renseignement militaire (RM)
18-8	Sondage au sujet de la mise en oeuvre des tâches de contrôle cantonales / conférence avec les autorités de surveillance cantonales	Cantons
18-9	Aperçu des données du Centre des opérations électroniques (COE) et vérification des critères de sélection du système	COE
18-10	Aperçu des mesures du SRC visant à atténuer les risques (y c. contrôles des services de renseignement cantonaux)	SRC
18-11	Aperçu des mesures du RM visant à atténuer les risques	RM
18-12	Aperçu des mesures du COE visant à atténuer les risques	COE

9.2 Liste des abréviations

ACS	Autorités cantonales de surveillance	ISMS	Information Security Management System (Système de gestion de la sécurité de l'information)
AFF	Administration fédérale des finances	LParl	Loi sur le Parlement (RS 171.10)
Art.	article	LPD	Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1)
al.	alinéa	LRens	Loi fédérale sur le renseignement (RS 121)
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération	MPC	Ministère public de la Confédération
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement	MRSA	Mesures de recherche soumises à autorisation
BAC	Base d'aide au commandement	NSA	National Security Agency (Agence nationale de la sécurité, États-Unis)
BGH	Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne)	OCI	Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé
BND	Bundesnachrichtendienst (Service fédéral de renseignement, Allemagne)	OFPER	Office fédéral du personnel
CD	Comité de direction	OGÉ	Ordonnance sur la guerre électronique et l'exploration radio (RS 510.292)
CDF	Contrôle fédéral des finances	ORens	Ordonnance sur le renseignement (RS 121.1)
CdG	Commission de gestion	OSIS-SRC	Ordonnance sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)
CIA	Central Intelligence Agency (USA)	OSRA	Ordonnance concernant le Service de renseignement de l'armée (RS 510.291)
CNCTR	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (France)	OSRens	Ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement (RS 121.3)
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture	PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
COE	Centre des opérations électroniques	PITF	Plan intégré des tâches et des finances
CPS	Commission de la politique de sécurité	RI	Révision interne
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États	RM	Renseignement militaire
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national	RS	Recueil systématique du droit fédéral
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	SAP	Service d'analyse et de prévention
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion	SCPT	Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
DélFin	Délégation des finances	SG	Secrétariat général
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité	SIO	Sécurité des informations et des objets
DEVA	Développement de l'armée	SRA	Service de renseignement de l'armée
EION	European Intelligence Oversight Network (Réseau européen de surveillance du renseignement)	SRC	Service de renseignement de la Confédération
EM A	État-major de l'armée	SRCant	Service de renseignement cantonal
fedpol	Office fédéral de la police	SRS	Service de renseignement stratégique
IASA	Système d'analyse intégrale du SRC	TAF	Tribunal administratif fédéral



**Autorité de surveillance indépendante
des activités de renseignement**

Maulbeerstrasse 9, 3003 Berne
Téléphone +41 58 464 20 75
www.ab-nd.admin.ch