



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 089-2025
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2025.GRPARL.281

Déposée le : 02.06.2025

Motion de groupe : Non
Intervention de l'organe du GC : Non
Déposée par : Berger-Sturm (Grosshöchstetten, PS) (porte-parole)
Weber Hadorn (Ostermundigen, PS)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 05.06.2025

N° d'ACE : 1420/2025 du 17 décembre 2025
Direction : Direction de la sécurité
Classification : Non classifié

Qu'apporte la surveillance accrue de la correspondance par poste et télécommunication ?

En application du code de procédure pénale ou de la loi sur le renseignement, les autorités suisses de poursuite pénale et le Service de renseignement de la Confédération (SRC) peuvent ordonner des mesures de surveillance de la correspondance postale et des télécommunications afin d'élucider des infractions graves. Les possibilités de surveillance ont été étendues à partir du 1^{er} janvier 2024 dans le cadre du premier paquet de la révision partielle de quatre ordonnances d'exécution de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT). L'objectif déclaré était d'éviter les lacunes en matière de surveillance en introduisant de nouveaux modes de renseignement et de surveillance. Une révision partielle supplémentaire des ordonnances est en cours.

Le Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) tient une statistique des mesures de surveillance¹. Le nombre de mesures de surveillance a fortement augmenté en 2024, tant pour les surveillances en temps réel (+ 46 %) que pour les surveillances rétroactives (+ 24 %). Le nombre de recherches d'urgence en 2024 est également supérieur d'environ un cinquième à celui de l'année précédente. En revanche, les recherches de personnes ont légèrement diminué.

Dans le canton de Berne, les mesures de surveillance ont fortement augmenté également : depuis 2020, les surveillances en temps réel ont doublé et les recherches par champ d'antennes ont triplé. Le nombre de renseignements complexes a plus que doublé au cours des deux dernières années pour s'élever à 1447 recherches.

Les charges totales du Service SCPT ont nettement augmenté sur le plan suisse, passant de 36,1 millions de francs l'année précédente à 46,7 millions de francs. Pour 2024, une contribution forfaitaire aux coûts d'environ 24 millions de francs a été facturée aux autorités de

¹ <https://www.li.admin.ch/fr/stats>

poursuite pénale des cantons. Lors de la procédure de consultation² sur les modifications légales, le Conseil-exécutif avait notamment émis des critiques sur les coûts du service.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. À quoi est due la forte augmentation des surveillances dans le canton de Berne ? Qui a déclenché ces surveillances supplémentaires, et dans quels domaines ?
2. Quel est le lien entre les statistiques des mesures de surveillance de la correspondance postale et de la télécommunication et d'autres données telles que les statistiques sur la criminalité ou le nombre total de condamnations inscrites au casier judiciaire, par exemple ?
3. Les mesures de surveillance sont classées par catégories de délits dans les statistiques.
 - 3.1 Comment les délits sont-ils catégorisés ? Par infractions (isolées), par combinaisons d'infractions, selon d'autres critères ?
 - 3.2 Une partie déterminante des délits entre dans la catégorie des « Crimes ou délits contre la liberté ». De quels délits s'agit-il ici ?
 - 3.3 Comment le Conseil-exécutif évalue-t-il les changements dans les différents types de délits au cours des dernières années ?
4. Comment l'efficacité des mesures de surveillance est-elle mesurée et évaluée ?
 - 4.1 Comment le taux d'élucidation des différents types de délits a-t-il évolué de manière avérée à la suite de l'augmentation de la surveillance ?
 - 4.2 Comment les mesures de surveillance supplémentaires ont-elles contribué, de manière avérée, à une plus prompte élucidation des délits concernés ou à des procès plus rapides ?
5. Quelle est l'influence de la surveillance accrue dans le canton de Berne sur la charge de travail de la police et de la justice ?
 - 5.1 Celle-ci a-t-elle diminué ou augmenté ?
 - 5.2 Comment les surveillances accrues ont-elles été couvertes sur le plan du personnel ? Du personnel supplémentaire a-t-il été engagé (EPT, externalisation, etc.) ? Dans le cas contraire, quelles tâches ont été reportées en faveur de la surveillance ?
6. À combien s'élevaient les coûts des mesures de surveillance dans le canton de Berne en 2024 par rapport aux années précédentes et comment le Conseil-exécutif évalue-t-il l'évolution future de ces coûts ?
 - 6.1 Comment ces coûts sont-ils comptabilisés et éventuellement refacturés ?
 - 6.2 Quelles sont les pistes envisageables pour abaisser les coûts ?
7. Quel est le point de vue du Conseil-exécutif sur l'influence de la révision partielle actuellement en cours du deuxième paquet d'ordonnances d'exécution OSCPT et OME-SCPT³ sur la protection des données et l'évolution des mesures de surveillance ?

Motivation de l'urgence : il convient d'éviter les effets inefficaces, indésirables et coûteux des mesures de surveillance. Dans le cadre de la révision partielle actuellement en cours, il est encore possible de procéder à des modifications des bases légales en matière de surveillance.

² <https://www.rr.be.ch/fr/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=0d9b2c16e4d4487fb3c6aa80a0964edb>

³ <https://www.rr.be.ch/fr/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=8d6c30b9508f44488180260fd6d701b9>

Réponse du Conseil-exécutif

Préambule

La méthode de comptage utilisée au niveau fédéral par le Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) diffère de celle appliquée par les autorités cantonales de poursuite pénale. C'est pourquoi les chiffres de ces dernières sont inférieurs aux statistiques du Service SCPT. À noter que les statistiques fédérales ne reflètent ni le nombre de personnes physiques ou morales effectivement surveillées ni le nombre de cas traités par les autorités cantonales de poursuite pénale. Les questions de détail sur l'interprétation des chiffres de la Confédération sont du ressort du Service SCPT.

Les exemples exposés ci-après mettent en lumière les différents facteurs pouvant influencer les chiffres.

Dans le cadre d'investigations policières, il est possible d'ordonner une recherche par champ d'antennes sur le lieu de l'infraction. Ce procédé porte sur toutes les cellules de téléphonie mobile couvrant le lieu en question, par exemple celles des opérateurs Swisscom, Sunrise et Salt, étant entendu que plusieurs antennes du même opérateur peuvent être concernées, selon leur emplacement et leur portée. Si, de surcroît, les investigations permettent d'identifier plusieurs lieux de commission, chacun d'entre eux fait l'objet d'une recherche par champ d'antennes. Ainsi, une recherche par champ d'antennes implique souvent de nombreuses mesures de cellules de téléphonie mobile.

Le Service SCPT compte chaque cellule séparément, même si, sur un plan procédural, il s'agit d'une seule et même mesure d'investigation. Par conséquent, il suffit d'un seul crime donnant lieu à une recherche par champ d'antennes pour faire grimper les statistiques du Service SCPT et donner l'impression, vu de l'extérieur, que les autorités de poursuite pénale accroissent leur activité de surveillance. Ainsi, toutes les recherches par champ d'antennes enregistrées en 2024 dans le canton de Berne se ramènent en réalité à un seul cas.

On peut faire un constat similaire pour la surveillance d'un numéro de téléphone mobile étranger, par exemple. Dans ce cas, un ordre est adressé à chacun des opérateurs suisses de téléphonie mobile (Swisscom, Sunrise, Salt). Dès lors, même si un seul numéro étranger est visé, le décompte du service fédéral recense trois mesures.

Des différences statistiques apparaissent également s'agissant des demandes d'information concernant des détenteurs de numéros. Contrairement aux autorités de poursuite pénale, le Service SCPT enregistre dans ses statistiques non le nombre de requêtes, mais le nombre de réponses qu'elles entraînent. Si la police adresse une demande au Service SCPT concernant une entreprise donnée, le système de recherche trouvera, par exemple, 50 numéros attribués à cette entreprise. Pour les autorités de poursuite pénale, il s'agit d'une seule demande dans un cas précis. Le Service SCPT, en revanche, enregistre dans ses statistiques 50 renseignements pour cette seule requête.

1. À quoi est due la forte augmentation des surveillances dans le canton de Berne ? Qui a déclenché ces surveillances supplémentaires, et dans quels domaines ?

Comme on l'a exposé plus haut, les statistiques ne reflètent ni le nombre de personnes physiques ou morales effectivement surveillées ni le nombre de cas traités par les autorités de poursuite pénale. Les chiffres du Tribunal cantonal des mesures de contrainte (voir tableau ci-après) ne permettent pas de conclure à une augmentation substantielle.

Pour le Ministère public, l'évolution observable dans les données publiées par la Confédération peut s'expliquer par l'effet conjugué de plusieurs facteurs.

Évolution de la criminalité et des investigations, nouvelle configuration des cas : la hausse observée dans les statistiques peut être due à une multiplication des procédures complexes, notamment dans les domaines du crime organisé, des infractions de violence grave, du trafic de stupéfiants et de la cybercriminalité.

Développements technologiques : dans le cas d'une offre multi-appareils, il est possible de surveiller le numéro principal et les numéros secondaires. Par ailleurs, le développement du réseau 5G s'accompagne d'une augmentation des cellules de téléphonie mobile, ce qui implique nécessairement une hausse du nombre de recherches par champ d'antennes dans les statistiques – même si le nombre de cas reste inchangé. Enfin, lors de surveillances rétroactives, il faut désormais ordonner trois types de surveillance en raison des nouvelles possibilités technologiques.

Évolution juridique : depuis le 1^{er} janvier 2024, les autorités disposent de possibilités renforcées pour surveiller les données téléphoniques et Internet. Il est plus facile, par exemple, d'identifier qui se cache derrière un appel anonyme. De plus, un nouveau type de renseignements permet d'identifier plus aisément les numéros de téléphone falsifiés ou inconnus utilisés pour lancer anonymement des menaces à la bombe.

Comportement des personnes visées : les personnes prévenues font un usage accru de canaux cryptés, dont la surveillance est plus difficile et plus lourde, changent plus rapidement d'appareil ou en utilisent plusieurs simultanément. Cette évolution des comportements peut donner lieu à des surveillances supplémentaires.

Le Tribunal cantonal des mesures de contrainte n'établit pas de statistiques sur les états de fait qui fondent les demandes et les autorisations relatives aux mesures de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, ni sur les différents types de mesures de surveillance. Le tableau ci-après présente le nombre de demandes d'autorisation déposées par les ministères publics du canton durant les années 2023 et 2024 pour des mesures de surveillance de la correspondance par télécommunication. À noter qu'une même demande peut porter sur plusieurs ressources d'adressage ou numéros d'appel.

Ministère public (MP)	2023	2024
MP régional du Jura bernois – Seeland	40 demandes	59 demandes
MP régional de l'Emmental – Haute-Argovie	17 demandes	14 demandes
MP régional de Berne – Mittelland	25 demandes	34 demandes
MP régional de l'Oberland	10 demandes	3 demandes
MP cantonal chargé de la poursuite des infractions économiques	13 demandes	7 demandes
MP cantonal chargé de tâches spéciales	63 demandes	64 demandes
MP des mineurs (toutes agences confondues)	12 demandes	8 demandes
Total	180 demandes	189 demandes

2. *Quel est le lien entre les statistiques des mesures de surveillance de la correspondance postale et de la télécommunication et d'autres données telles que les statistiques sur la criminalité ou le nombre total de condamnations inscrites au casier judiciaire, par exemple ?*

On ne peut pas établir de lien direct entre les statistiques de la criminalité et les statistiques des mesures de surveillance de la correspondance postale et des télécommunications. Une seule procédure d'investigation complexe peut donner lieu à de multiples mesures de surveillance. Pourtant, la procédure en tant que telle ne représentera qu'un seul cas dans les statistiques de la criminalité.

De surcroît, les procédures complexes s'étendent souvent sur une longue période, parfois sur plusieurs années. Or, elles n'apparaissent dans les statistiques qu'une fois closes, donc avec un certain décalage.

3. *Les mesures de surveillance sont classées par catégories de délits dans les statistiques.*

3.1. *Comment les délits sont-ils catégorisés ? Par infractions (isolées), par combinaisons d'infractions, selon d'autres critères ?*

Les statistiques du Service SCPT se fondent sur l'infraction initiale, habituellement classée dans une des grandes catégories telles qu'infractions contre le patrimoine ou infractions contre la liberté. Ces dernières comprennent notamment les menaces, la contrainte et l'enlèvement.

3.2. *Une partie déterminante des délits entre dans la catégorie des « Crimes ou délits contre la liberté ». De quels délits s'agit-il ici ?*

Dans cette catégorie, les infractions déterminantes pour des mesures de surveillance comprennent notamment les menaces (art. 180 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 [CP ; RS 311.0]), la contrainte (art. 181 CP), la traite d'êtres humains (art. 182 CP), la séquestration et l'enlèvement (art. 183 CP) ainsi que la prise d'otage (art. 185 CP).

3.3. *Comment le Conseil-exécutif évalue-t-il les changements dans les différents types de délits au cours des dernières années ?*

Comme on l'a indiqué en préambule, la méthode de comptage du Service SCPT se distingue de celle des autorités cantonales de poursuite pénale. Étant donné les différents facteurs influençant le comptage (configuration des cas, développements technologiques, etc.), il n'est pas possible de se prononcer sur les raisons de l'évolution. Il en va de même pour les changements affectant les types d'infraction.

4. *Comment l'efficacité des mesures de surveillance est-elle mesurée et évaluée ?*

D'après l'expérience des autorités de poursuite pénale, les mesures de surveillance contribuent de manière déterminante à identifier les auteurs d'une infraction et les autres personnes qui y ont participé. Le plus souvent, elles n'accélèrent pas les investigations, mais permettent d'établir les faits et d'en identifier les auteurs.

La surveillance technique constitue une des mesures probatoires ordonnées pour élucider une infraction. Elle ne suffit généralement pas à elle seule, mais elle est souvent indispensable.

4.1 Comment le taux d'élucidation des différents types de délits a-t-il évolué de manière avérée à la suite de l'augmentation de la surveillance ?

Les procédures pénales complexes, par exemple dans le domaine de la traite d'êtres humains ou du trafic de stupéfiants, ne pourraient pas aboutir sans mesures de surveillance adaptées.

Comme on l'a expliqué au point 2, les chiffres des investigations closes ne sont pas comparables avec le nombre de mesures de surveillance.

4.2 Comment les mesures de surveillance supplémentaires ont-elles contribué, de manière avérée, à une plus prompte élucidation des délits concernés ou à des procès plus rapides ?

Dans une procédure pénale, les mesures de surveillance constituent un moyen de preuve qui, intégré dans un faisceau de preuves, peut plaider pour ou contre des faits pénalement répréhensibles. À noter par ailleurs qu'elles doivent s'inscrire dans un cadre légal, et respecter notamment le principe de proportionnalité. Elles visent l'élucidation en tant que telle et non son accélération.

5. Quelle est l'influence de la surveillance accrue dans le canton de Berne sur la charge de travail de la police et de la justice ?

5.1 Celle-ci a-t-elle diminué ou augmenté ?

La charge de travail dépend du nombre et de la complexité des enquêtes et des procédures pénales. Elle n'est pas nécessairement corrélée avec le nombre de mesures de surveillance. Les autorités de poursuite pénale doivent avoir la possibilité d'engager du personnel au cas par cas pour les affaires nécessitant de lourdes investigations. Les collaboratrices et collaborateurs concernés possèdent des connaissances spécialisées dans les mesures de surveillance.

5.2 Comment les surveillances accrues ont-elles été couvertes sur le plan du personnel ? Du personnel supplémentaire a-t-il été engagé (EPT, externalisation, etc.) ? Dans le cas contraire, quelles tâches ont été reportées en faveur de la surveillance ?

Concernant les ressources en personnel, voir la réponse au point 5.1.

6. À combien s'élevaient les coûts des mesures de surveillance dans le canton de Berne en 2024 par rapport aux années précédentes et comment le Conseil-exécutif évalue-t-il l'évolution future de ces coûts ?

Il n'est pas possible de donner des indications fiables à ce sujet. D'une part, les coûts assumés par le canton de Berne dépendent de l'évolution de la criminalité et des techniques de surveillance. D'autre part, ils sont tributaires de la politique fédérale susceptible d'augmenter le montant des émoluments, la participation cantonale aux coûts et le degré d'autofinancement du Service SCPT. La Confédération a annoncé dernièrement une augmentation du forfait mis à la charge du canton de Berne. Les autorités cantonales de poursuite pénale jugent cette politique inopportune. Le Conseil-exécutif partage cet avis.

6.1 Comment ces coûts sont-ils comptabilisés et éventuellement refacturés ?

Depuis 2024, la Confédération facture un forfait aux cantons. Les coûts des mesures de surveillance sont répercutés avec les autres frais de procédure, qui sont mis à la charge de la personne prévenue en cas de condamnation. Ils demeurent souvent irrécouvrables en pratique.

6.2 Quelles sont les pistes envisageables pour abaisser les coûts ?

Les mesures de surveillance ne sont engagées que lorsqu'elles sont nécessaires aux investigations et que les conditions légales sont réunies. Dès lors, on ne voit pas comment les autorités de poursuite pénale pourraient abaisser les coûts sans affaiblir l'action pénale.

Dans ces circonstances, seul le prestataire concerné, c'est-à-dire le Service SCPT, est en mesure de réduire les coûts, en particulier en agissant sur le montant de l'indemnisation versée aux opérateurs de télécommunications (Swisscom, Sunrise, Salt). Collaborer dans une procédure pénale est une obligation de portée générale, très souvent assumée gratuitement en dehors du secteur des télécommunications, puisqu'elle profite, in fine, à la sécurité de la société dans son ensemble (p. ex. renseignements donnés au Ministère public par les banques). Vu les développements technologiques et l'automatisation croissante des processus, on peut se demander s'il est justifié d'indemniser les opérateurs de télécommunications pour les renseignements qu'ils fournissent dans le cadre de mesures de surveillance.

7. Quel est le point de vue du Conseil-exécutif sur l'influence de la révision partielle actuellement en cours du deuxième paquet d'ordonnances d'exécution OSCPT et OME-SCPT⁴ sur la protection des données et l'évolution des mesures de surveillance ?

Une augmentation des mesures de surveillance semble probable. Cette prévision se fonde sur le fait que la révision partielle en cours prévoit d'étendre aux petits services de communication l'obligation de collaborer et de livrer des données.

Pour les autorités de poursuite pénale, l'accès contrôlé à certaines métadonnées est essentiel pour élucider des infractions graves. Pour les criminels, un seul canal de communication échappant à la surveillance des autorités de poursuite pénale suffit. Même en cas d'extension de l'obligation de collaborer, les principes fondamentaux restent inchangés : tous les mandats et mesures sont décidés dans un premier temps par la Police cantonale bernoise, puis dans un deuxième temps par le Ministère public et, lorsque la loi le prévoit, par le Tribunal cantonal des mesures de contrainte, qui les évalue, les ordonne et les autorise. La protection des données reste donc garantie.

Destinataire
– Grand Conseil

⁴ <https://www.rr.be.ch/fr/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=8d6c30b9508f44488180260fd6d701b9>