

Événements survenus au DFJP

Rapport de la commission d'enquête parlementaire (CEP)

du 22 novembre 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport concernant nos investigations au sujet des événements survenus au Département fédéral de justice et police (DFJP) et vous proposons d'en prendre acte.

22 novembre 1989

Au nom de la commission:

Le président, Moritz Leuenberger

La vice-présidente, Josi Meier

Aperçu

- I. MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE
- II. LES CIRCONSTANCES DE LA DEMISSION DE MADAME ELISABETH KOPP, CONSEILLERE FEDERALE
- III. LA CONDUITE DU DEPARTEMENT PAR MADAME ELISABETH KOPP, CONSEILLERE FEDERALE
- IV. LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE DROGUE ET LE BLANCHISSAGE D'ARGENT SALE
- V. MINISTERE PUBLIC FEDERAL
- VI. POLICE POLITIQUE
- VII. PRINCIPALES EXIGENCES EN MATIERE DE LEGISLATION QUI RESULTENT DES CHAPITRES SUR LE MINISTERE PUBLIC FEDERAL ET LA POLICE POLITIQUE
- VIII. OFFICE FEDERAL DE LA POLICE
- IX. OFFICE FEDERAL DES ETRANGERS
- X. GESTION ET CLASSEMENT DES DOSSIERS
- XI. APPRECIATION GENERALE
- XII. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

TABLE DES MATIERES

I. MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE

1. Mandat

1.1 Arrêté fédéral

1.2 Limites du mandat

1.2.1 La CEP, commission parlementaire

1.2.2 Procédures cantonales

1.2.3 Limitation du mandat au Département fédéral de justice et police

1.2.4 Le comportement de personnes extérieures à l'Administration fédérale

2. Organisation

3. Déroulement des travaux

4. Caractère confidentiel

5. Procédure

5.1 Conseil fédéral

5.1.1 Généralités

5.1.2 Fonctionnaires déliés du secret de fonction

5.1.3 Remise de documents officiels

5.1.4 Participation du Conseil fédéral aux séances de la CEP

5.2 Administration fédérale

5.2.1 Généralités

5.2.2 Le Ministère public fédéral en particulier

5.3 Tribunal fédéral

5.4 Cantons

5.4.1 Remarque liminaire

5.4.2 Interrogation de fonctionnaires cantonaux et remise de documents officiels cantonaux

5.4.3 Rapports officiels

5.5 Etranger

5.6 Particuliers**5.6.1 Dénonciations****5.6.2 Auditions et remise de documents****5.6.3 La CEP peut-elle promettre l'impunité?****5.7 Audition des personnes concernées****5.8 Politique d'information de la CEP****5.9 Remarque finale****6. Autres procédures****6.1 L'enquête administrative de M. Arthur
Haeffliger, ancien président du Tribunal
fédéral****6.2 Procédures disciplinaires****6.2.1 Rudolf Gerber, procureur de la Confédération****6.2.2 Jacques-André Kaeslin****6.3 Enquêtes pénales****6.4 Remarque finale****II. LES CIRCONSTANCES DE LA DEMISSION DE MADAME
ELISABETH KOPP, CONSEILLERE FEDERALE****1. Chronologie****2. Présentation des événements****2.1 Le dossier Shakarchi au Ministère public
fédéral****2.2 Remise du dossier à Renate Schwob****2.3 Transmission des informations de Renate
Schwob à Katharina Schoop****2.4 L'entretien de Katharina Schoop avec
Samuel Burkhardt, secrétaire général du
DFJP****2.5 L'organisation d'une seconde source****2.6 L'information de Madame Elisabeth Kopp,
conseillère fédérale****2.7 La communication à Hans W. Kopp et la
réaction de celui-ci**

-
- 2.8 Le retrait de Hans W. Kopp de la Shakarchi Trading SA et ses répercussions
 - 2.9 L'état des connaissances de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, et de ses plus proches collaborateurs
 - 2.10 Comment la presse a-t-elle appris que Hans W. Kopp avait obtenu un "tuyau" du Département fédéral de justice et police?
 - 2.11 Les efforts pour inciter Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, à faire une déclaration publique conforme à la vérité
 - 2.12 La tentative de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, de rejeter la responsabilité sur Katharina Schoop
 - 2.13 Rapport du Ministère public fédéral à l'attention de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, et séance du Conseil fédéral du 9 novembre 1988
 - 2.14 Réunion "de crise" du 10 novembre 1988 et information de Rudolf Gerber, procureur de la Confédération
 - 2.15 Réactions après la réunion "de crise" du 10 novembre 1988
 - 2.16 L'interview de Hans W. Kopp dans le "Schweizer Illustrierte"
 - 2.17 L'état des informations avant l'élection de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, à la vice-présidence du Conseil fédéral
 - 2.18 Le cours des événements après l'article du "Matin"
 - 2.19 La séance du Conseil fédéral du 9 décembre 1988

- 3. **Appréciation du comportement des différents acteurs**
 - 3.1 **Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale**
 - 3.2 **Samuel Burkhardt, secrétaire général**
 - 3.3 **Katharina Schoop**
 - 3.3.1 Digression: le statut du collaborateur personnel
 - 3.3.2 Le comportement de Katharina Schoop
 - 3.4 **Renate Schwob**
 - 3.5 **Jacques-André Kaeslin**
 - 3.6 **Autres acteurs**
 - 3.6.1 Ulrich Hubacher, Jörg Kistler et Christoph Häni
 - 3.6.2 Andreas Hubschmid
 - 3.6.3 Heinrich Koller
 - 3.7 **Hans W. Kopp**
 - 3.8 **Rudolf Gerber, procureur de la Confédération**

III. **LA CONDUITE DU DEPARTEMENT PAR MADAME ELISABETH KOPP, CONSEILLERE FEDERALE**

- 1. **Conduite générale du département**
 - 1.1 **Reproches d'ordre général**
 - 1.2 **Les investigations de la CEP**
- 2. **Cas particuliers concrets**
 - 2.1 **Remarques liminaires**
 - 2.2 **Article dans le journal "St. Galler Tagblatt"**
 - 2.3 **Liens personnels de M. Peter Arbenz, délégué aux réfugiés, avec Mme Elisabeth Kopp**
 - 2.4 **Approbation du plan directeur du canton de Thurgovie (terrain de golf d'Erlen)**
 - 2.5 **Délivrance du permis de séjour à M. John B. Fairchild**

- 2.6 L'article sur le blanchissage d'argent sale
- 2.7 A propos du reproche à l'adresse de Mme Elisabeth Kopp, d'avoir détruit des documents
- 3. Conclusions

IV. LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE DROGUE ET LE BLANCHISSAGE D'ARGENT SALE

- 1. Présentation de la situation juridique et de la situation actuelle
 - 1.1 Délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons
 - 1.2 La dotation de la centrale en personnel
 - 1.3 Accomplissement lacunaire des tâches
 - 1.4 Le rôle de la Drug Enforcement Administration (DEA)
- 2. Collaboration des cantons avec la Centrale de lutte contre le commerce illégal des stupéfiants
- 3. Les autorités suisses sont-elles minées par le crime organisé?
- 4. Le blanchissage d'argent sale
 - 4.1 La situation juridique actuelle
 - 4.2 Attitude du Ministère public fédéral
 - 4.3 Le rôle des banques
 - 4.4 Travaux législatifs préparatoires concernant le blanchissage d'argent sale

-
- 5. Trafic d'armes
 - 6. Quelles conclusions faut-il tirer pour l'avenir?
 - 6.1 Introduction d'un article sur le blanchissage d'argent sale
 - 6.2 Réexamen des tâches au sein du Ministère public fédéral
 - 6.3 Renforcement de la Centrale pour la lutte contre le trafic de drogue
 - 6.4 Enquêtes par les soins du Ministère public fédéral
 - 6.5 Exercice de la haute surveillance et soutien des cantons
 - 6.6 Amélioration de l'information
 - 6.7 Collaboration avec la DEA
 - 7. Autorisations de séjour, activité du service de renseignement, soupçon de blanchissage d'argent et de contrebande de devises ainsi que comportement d'autorités suisses, le tout expliqué à l'aide d'un exemple
 - 7.1 Remarques liminaires
 - 7.2 Délivrance d'un permis de séjour
 - 7.3 Activité relevant du service de renseignements
 - 7.4 Shakarco SA et Shakarchi Trading SA
 - 7.5 Mohamed Shakarchi et "Pizza ou Libanon Connection"
 - 7.6 Appréciation

V. MINISTERE PUBLIC FEDERAL

1. Tâches et organisation selon le droit en vigueur
 - 1.1 Organisation
 - 1.2 Tâches
 - 1.3 Collaboration entre les différents services
2. Questions de personnel
 - 2.1 Effectif du personnel depuis 1974
 - 2.2 Répartition à l'intérieur du département des places attribuées
 - 2.3 Propositions du Ministère public fédéral en vue d'augmenter le nombre de postes
 - 2.4 Sélection, formation et perfectionnement du personnel
 - 2.4.1 Sélection du personnel
 - 2.4.2 Formation et perfectionnement du personnel
 - 2.4.3 L'engagement d'Adrian Bieri
3. Collaboration avec les cantons
 - 3.1 Généralités
 - 3.2 Liaisons Interpol avec l'étranger
 - 3.3 Lutte contre le trafic de drogue
 - 3.4 Services cantonaux de renseignements
 - 3.5 Appréciation
4. Collaboration avec d'autres départements et offices fédéraux
 - 4.1 Office fédéral de la police
 - 4.2 Office fédéral des étrangers
 - 4.3 Délégué aux réfugiés (DAR)
 - 4.4 Département fédéral des affaires étrangères
 - 4.5 Appréciation

-
- 5. Coopération avec l'étranger
 - 5.1 Interpol
 - 5.2 Critiques en provenance de l'étranger
 - 5.3 Collaboration avec des services étrangers
 - 6. Ecoutes téléphoniques
 - 6.1 Enquête
 - 6.2 Conditions préalables et aspects juridiques de la procédure
 - 6.3 L'exécution pratique des écoutes téléphoniques
 - 6.4 Appréciation
 - 7. Les cas Jean-Louis Jeanmaire et Albert Bachmann
 - 8. Direction du Ministère public fédéral par Rudolf Gerber, procureur de la Confédération
 - 8.1 Circonstances du retrait de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale
 - 8.2 Style de direction et relations avec d'autres offices et départements
 - 8.3 La mise en balance de cas graves de trafic de drogue, d'un coté, et la protection de l'Etat, de l'autre
 - 8.3.1 Absence d'enquêtes de police judiciaire
 - 8.3.2 Rudolf Gerber était-il menacé d'un chantage?
 - 8.4 Insuffisances de la politique du personnel dans la lutte contre le trafic de drogue
 - 8.5 Le procureur de la Confédération en sa qualité de premier responsable de la Police fédérale

VI. POLICE POLITIQUE

1. Tâches du service de police du Ministère public fédéral (Police fédérale)
2. Effectif du personnel
3. Collaboration avec les services cantonaux de renseignements
4. Collaboration avec la sécurité militaire
5. La collecte et le traitement des informations
 - 5.1 La collecte des informations
 - 5.2 Le traitement des informations
 - 5.2.1 Le fichier
 - 5.2.2 Les dossiers
 - 5.2.3 Les "rapports trimestriels"
 - 5.3 Appréciation
 - 5.3.1 Concrétisation du mandat général de police
 - 5.3.2 Responsabilité dans le domaine des critères de fond
 - 5.3.3 Comment éviter de recueillir des informations inexactes et inutiles?
 - 5.3.4 Respect des droits fondamentaux et des libertés individuelles
6. L'utilisation d'informations dans un autre but
7. Examens de sécurité
 - 7.1 Conditions relatives aux examens de sécurité
 - 7.2 Procédure applicable aux examens de sécurité

- 7.3 Procédure concrète
- 7.4 Appréciation
- 8. Interrogatoire de personnes voyageant dans les pays de l'Est
- 9. Collaboration de la Police fédérale avec des services étrangers
 - 9.1 Considérations d'ordre général
 - 9.2 A propos de certains reproches évoqués dans la presse
 - 9.3 L'affaire Iran-Contra

VII. CHAPITRES SUR LE MINISTERE PUBLIC FEDERAL ET LA POLICE POLITIQUE: LECONS A EN TIRER POUR LA LEGISLATION

- 1. Attribution à des personnes différentes des fonctions du procureur en qualité d'autorité requérante, d'une part, et d'autorité de police sur le plan fédéral, d'autre part
- 2. Haute surveillance parlementaire sur le Ministère public fédéral et la Police fédérale
- 3. Protection des données au Ministère public fédéral et à la Police fédérale
- 4. Examens de sécurité

VIII. OFFICE FEDERAL DE LA POLICE

- 1. Introduction

2.	Bases juridiques de l'entraide judiciaire internationale
2.1	Fondements juridiques
2.2	Carences de procédure
2.3	Critiques provenant de l'étranger
3.	Exemples de procédures concrètes
3.1	Avni Yasar Musullulu
3.2	Irfan Parlak
3.3	Albert Shammah
3.4	Yasar Kisacik
4.	Appréciation
5.	Passeports suisses
IX.	OFFICE FEDERAL DES ETRANGERS
1.	Introduction
2.	Autonomie des cantons dans les limites des contingents qui leur sont attribués
3.	Arrangements fiscaux
4.	Octroi de visa à des courriers convoyeurs de fonds
X.	GESTION DES DOSSIERS
XI.	APPRECIATION GENERALE
XII.	PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

I. MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE

1. Mandat

1.1 Arrêté fédéral

En date du 31 janvier 1989, le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé d'instituer chacun une commission d'enquête parlementaire (CEP), conformément aux articles 55 à 65 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11). Le Bureau du Conseil national a nommé la conseillère nationale et les conseillers nationaux suivants en qualité de membres de la CEP: M. Moritz Leuenberger (président), Mme Rosmarie Bär, MM. Rolf Engler, Jean Guinand, Paul Günter, Gilles Petitpierre, Rudolf Reichling; le Bureau du Conseil des Etats a désigné les conseillères et conseillers aux Etats Mme Josi Meier (présidente), Mme Esther Bührer, MM. Anton Cottier, Thomas Onken, René Rhinow, Ernst Rüesch, Ulrich Zimmerli.

Selon l'arrêté fédéral du 31 janvier 1989 (FF 1989 I 528), les commissions d'enquête ont les mandats suivants:

- "1. Enquêter sur la manière dont le Département fédéral de justice et police a été dirigé, notamment le Ministère public de la Confédération, en vue, en particulier, d'élucider les reproches liés à la gestion et à la démission du chef du département.
2. Elucider l'activité des autorités et services fédéraux en matière de lutte contre le blanchissage de l'argent sale et de lutte contre le trafic international de la drogue (déroulement des procédures, échanges d'informations, collaboration avec des services cantonaux et étrangers, octroi de permis de séjour à des ressortissants étrangers, procédure utilisée en comparaison avec d'autres cas, etc.).

3. *Les commissions font rapport aux deux conseils sur leurs enquêtes ainsi que sur toutes responsabilités éventuelles et défauts de nature institutionnelle constatés. Elles font des propositions nécessaires touchant l'organisation et la législation.*
4. *Les commissions adressent aux deux conseils d'ici la session d'été 1989 un rapport sur l'état de leurs travaux."*

1.2 Limites du mandat

Les événements en relation avec la démission de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, ont déclenché de nombreuses procédures, si bien que l'opinion publique ne voit pas toujours clairement qu'elles sont les tâches respectives des différents organes d'enquête.

1.2.1 La CEP, commission parlementaire

La CEP est une commission parlementaire, ce n'est ni une autorité pénale ni un organe d'enquête policière. Son mandat est fondé sur la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration, attribuée à l'Assemblée fédérale à l'article 85 chiffre 11 de la Constitution fédérale, même si les droits d'une commission d'enquête sont particulièrement vastes. La CEP doit élucider les responsabilités et les insuffisances d'ordre institutionnel et proposer des mesures selon l'arrêté fédéral cité ci-dessus. Elle apprécie le comportement des autorités et des personnes du point de vue politique mais pas du point de vue pénal ou disciplinaire. Ce dernier aspect est du ressort des différents organes judiciaires et des autorités administratives.

1.2.2 Procédures cantonales

Au sein de l'opinion publique, l'impression a parfois prévalu que la CEP allait examiner toutes les prétendues négligences dans la lutte contre le trafic de drogue. Ces attentes furent

par exemple entretenues par des déclarations publiques des autorités cantonales zurichoises selon lesquelles aucune explication ne serait donnée, puisque la CEP enquêtait en la matière.

Il reste à préciser que la CEP n'a pas le droit, en sa qualité d'autorité fédérale, d'enquêter sur le comportement d'autorités cantonales. Dans la mesure où les autorités fédérales auraient été tenues d'intervenir en cas d'inaction cantonale, la CEP émet toutefois les remarques qui s'imposent.

1.2.3 Limitation du mandat au Département fédéral de justice et police

Le mandat de la CEP se limite au Département fédéral de justice et police. Certaines préoccupations, dont des milieux surtout extérieurs à l'administration fédérale firent part à la CEP, concernent d'autres départements, notamment le Département militaire fédéral. Des investigations dans d'autres départements ne tombent cependant pas sous le coup de l'arrêté fédéral. La CEP a pourtant pu se faire remettre des documents et entendre des fonctionnaires provenant d'autres départements dans la mesure où cela était important pour l'appréciation de la conduite du DFJP.

1.2.4 Le comportement de personnes extérieures à l'Administration fédérale

Le comportement de particuliers n'a fait l'objet d'une enquête que lorsqu'il existait un rapport direct avec la conduite du DFJP ou avec la démission de Mme Elisabeth Kopp. Durant l'instruction, certains ont exprimé l'espoir que la CEP examine aussi l'ensemble des activités de Monsieur Hans W. Kopp. Nombre d'agissements qui lui sont reprochés dans l'opinion publique (p.ex. Trans-KB, enquête fiscale) relèvent toutefois de la procédure cantonale et la CEP ne saurait donc s'y immiscer.

Restent toutefois importantes toutes les activités qui ont eu une influence directe ou indirecte sur la conduite de Mme Elisabeth Kopp dans l'exercice de sa charge.

2. Organisation

Les commissions ont commencé leur travail le 1er février 1989 en vue de remplir le mandat qui leur a été confié. Elles ont décidé de s'unir afin de mener leurs enquêtes et de rendre un rapport commun conformément à l'article 57 LREC. Selon les dispositions de la LREC à l'article 57, alinéa 2 ainsi qu'à l'article 17, alinéa 3, la commission plénière (CEP) est présidée en l'occurrence par le président de la commission du Conseil national; la présidente de la commission du Conseil des Etats est la vice-présidente.

La commission s'est organisée comme il suit:

- présidence;
- deux sous-commissions et six sous-groupes;
- secrétariat (deux secrétaires de commission: M. Christoph Lanz, Mme Brigitta M. Gadiant; deux responsables des procès-verbaux ainsi qu'une secrétaire);
- deux juges d'instruction cantonaux: M. Alexander Tschäppät, doyen des juges d'instruction de Berne, M. Niklaus Oberholzer, juge d'instruction et chargé de cours à St-Gall (les deux cantons ont partiellement libérés ces juges d'instruction afin qu'ils puissent travailler pour la CEP).
- M. Arthur Haefliger, ancien président du Tribunal fédéral, est à la disposition de la CEP pour des questions spéciales.
- En outre, la CEP a demandé des expertises sur des points déterminés.

On a veillé à ce que les sous-groupes comptent en leur sein à la fois des conseillers nationaux et des députés au Conseil des Etats. Chaque membre de la CEP a la possibilité de participer à

toutes les séances de sous-commissions et a accès à tous les dossiers. En revanche, ils n'ont pas la possibilité de se faire remplacer (art. 5 de l'arrêté fédéral).

La commission a dû mettre sur pied une infrastructure indépendante. Les fonctionnaires des Services du Parlement qui assument le secrétariat ont été largement déchargés de leurs tâches habituelles à cette fin.

Malgré des recherches approfondies, il n'a pas été possible de trouver pour la CEP des locaux où les fonctionnaires auraient pu travailler et où les dossiers auraient pu être placés en lieu sûr. De ce fait, il a fallu occuper au Palais fédéral des bureaux destinés aux députés, locaux qui sont déjà peu nombreux.

Pour des raisons de discrétion et dans l'intérêt des enquêtes en cours, les auditions ont été conduites en divers endroits situés hors du Palais fédéral. La CEP remercie les autorités judiciaires du canton de Berne, la Direction générale des CFF et la Direction générale de la Banque nationale de leur hospitalité.

3. Déroulement des travaux

La commission plénière a siégé 33 fois du 1er février au 22 novembre 1989; de surcroît, les sous-commissions et les sous-groupes se sont réunis à 39 reprises. En tout, la CEP a entendu 107 personnes. Les séances ont été précédées de nombreux entretiens préparatoires et d'une étude approfondie des dossiers. La préparation personnelle et la cadence des séances ont mené les participants aux limites du système de milice.

Le 29 mai 1989, la CEP a présenté aux Chambres fédérales le rapport intermédiaire prévu par l'arrêté fédéral au sujet de l'état de ses travaux. Elle les a renseignées sur l'organisation, la méthode de travail et les problèmes de procédure,

mais elle a renoncé, dans l'intérêt des enquêtes en cours, à la communication des résultats partiels.

La CEP adresse aux deux conseils le présent rapport final sur ses investigations ainsi que sur les responsabilités et les défauts de nature institutionnelle.

La CEP a pour l'essentiel pris en considération les indications reçues de la part de personnes privées, de membres de l'Assemblée fédérale, de fonctionnaires et des médias. Elle a examiné certains faits en détail, d'autres seulement par sondage. Il n'est donc pas exclu que des problèmes subsistent dans certains domaines analysés, problèmes auxquels la CEP n'a pas pris garde. L'opinion publique, les personnes et les offices concernés peuvent prétendre à ce que des reproches souvent graves soient mis au clair aussi rapidement que possible.

4. Caractère confidentiel

Les membres de la commission et du secrétariat ainsi que les auxiliaires ont tout entrepris pour que les travaux de la commission demeurent confidentiels, dans le sens de la LREC. Des mesures d'organisation ont été prises dans ce sens. Seuls les membres de la commission, les collaborateurs du secrétariat et les personnes auxiliaires dûment mandatées ont eu accès aux locaux de la CEP.

Les dossiers réunis sont conservés dans des armoires de sécurité et des coffres-forts; ils sont consultés exclusivement dans les locaux de la CEP. Les membres ne reçoivent que des procès-verbaux de décisions. Le procès-verbal complet reste au secrétariat. Après les délibérations des Chambres fédérales sur le présent rapport, la commission décidera du lieu d'archivage des dossiers ainsi que des modalités propres à garantir leur traitement confidentiel.

L'attention de toutes les personnes interrogées a été expressément attirée sur l'obligation du secret. Il leur a été imposé de garder le secret sur leur audition par la CEP. Lorsqu'au début de ses travaux, la CEP a constaté que certains fonctionnaires devaient s'annoncer à leurs supérieurs lorsqu'ils étaient convoqués pour être entendus par la CEP, celle-ci a prié le Conseil fédéral de veiller à ce que les fonctionnaires puissent s'exprimer sans entrave devant elle. Le Conseil fédéral répondit qu'il ne s'agissait pas de tenter d'influer sur la liberté d'expression, mais que les fonctionnaires étaient tenu d'annoncer à leurs supérieurs le motif de leur absence de service, comme le prévoient les prescriptions sur la durée du travail.

5. Procédure

5.1 Conseil fédéral

5.1.1 Généralités

Les contacts entre la CEP et le Conseil fédéral furent, en permanence, fréquents et approfondis. Cela résulte d'abord des dispositions de procédure figurant aux articles 59, 61 et 62 LREC où sont réglés dans le détail les droits d'audition et de participation du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a désigné Monsieur Arnold Koller, chef du DFJP, pour le représenter auprès de la CEP. A son tour, M. Arnold Koller a chargé un fonctionnaire de l'Office fédéral de la justice, qui n'avait jamais eu affaire aux événements ayant abouti à l'institution de la CEP, de jouer le rôle d'agent de liaison avec la CEP.

5.1.2 Fonctionnaires déliés du secret de fonction

En vertu de l'article 61, alinéa 4, LREC, une commission d'enquête doit entendre préalablement le Conseil fédéral avant de pouvoir interroger des fonctionnaires sur des faits tombant sous le coup du secret de fonction ou du secret militaire. Etant donné que le secret de fonction peut, en principe, se rapporter à tous les faits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses activités officielles et, parce que la CEP craignait des retards considérables, voire des dissimulations, elle a prié le Conseil fédéral de délier de manière générale et complète de leur secret de fonction les fonctionnaires entendus par elle et a aussi demandé au Conseil fédéral de les autoriser à produire des documents officiels. Le Conseil fédéral n'était ni disposé ni juridiquement tenu d'accéder à cette double requête. Il ne voulait délier les fonctionnaires du secret de fonction qu'avec de nombreuses réserves et, en cas de doute, leur enjoindre de refuser provisoirement d'être entendus par la CEP et d'en référer à la direction de leur office. La CEP ne pouvait accepter pareilles restrictions. Elle persista donc à réclamer de pouvoir s'adresser directement aux fonctionnaires, étant admis que le Conseil fédéral avait le droit, en vertu de l'article 61, alinéa 4, LREC, d'élever des objections à propos de chaque audition.

Après un échange de vues entre la CEP et le représentant du Conseil fédéral, celui-ci a pris une décision par laquelle il délève de manière générale de leur secret de fonction tous les fonctionnaires interrogés par la CEP. En revanche, pour les fonctionnaires du Ministère public fédéral oeuvrant dans le domaine de la protection de l'Etat ainsi qu'en cas d'enquêtes pendantes et notamment en raison de la nécessité de protéger les sources d'information, le chef du DFJP s'est réservé le droit de faire connaître à la CEP les objections du Conseil fédéral pour autant que le but de la procédure ou des intérêts privés essentiels l'y contraignent impérativement.

La CEP a informé le Conseil fédéral de chaque audition. Nombreux furent les fonctionnaires entendus, mais le Conseil fédéral n'a jamais fait d'objections fondées sur l'article 61, alinéa 4, LREC. C'est uniquement à propos de Madame Katharina Schoop et de Monsieur Christoph Häni, les collaborateurs personnels de Mme Elisabeth Kopp, que le Conseil fédéral estima qu'il était indispensable que ce soit Mme Elisabeth Kopp en personne qui les délie de leur secret de fonction en ce qui concerne les affaires de service touchant à sa sphère personnelle. La CEP refusa cette restriction puisque l'article 61, alinéa 4, LREC, confère au seul Conseil fédéral, en tant qu'organe gouvernemental, le droit d'élaborer des objections au sujet d'auditions de fonctionnaires.

5.1.3 Remise de documents officiels

La CEP a le droit d'exiger de tous les offices et services qu'ils lui remettent des documents officiels. Dans la mesure où il s'agit de documents "secrets", le Conseil fédéral doit être entendu au préalable (art. 59, al. 2, LREC). La CEP a maintenu son point de vue selon lequel cette audition préalable n'est juridiquement nécessaire que pour les documents expressément classifiés "secrets". Sur le plan pratique, la CEP a transmis aux offices presque toutes ses demandes de remise de documents par l'intermédiaire du représentant du Conseil fédéral. Au début de ses travaux, il y eut des retards qui cessèrent par la suite.

Dans deux cas, le Conseil fédéral a fait des objections contre la remise de documents en se basant sur l'article 59, alinéa 2, LREC. Le premier cas concernait une liste des écoutes téléphoniques effectuées au cours des dernières années, liste que la CEP avait réclamée au Ministère public fédéral. Après de longues discussions, la CEP a maintenu sa demande. Le second cas concernait un résumé des délibérations pendant la séance du Conseil fédéral du 9 décembre 1988. Le Conseil fédéral refusa de remettre ce résumé à la commission, notamment parce que ce docu-

ment renseigne sur la formation de l'opinion au sein du collège gouvernemental et ne concerne pas la conduite du DFJP. Dans ce cas, la CEP a demandé au Conseil fédéral de lui remettre un rapport. Après avoir reçu ce rapport, la CEP a renoncé à se faire remettre le résumé.

5.1.4 Participation du Conseil fédéral aux séances de la CEP

Le Conseil fédéral a le droit de prendre part à l'audition des personnes appelées à renseigner et à celle des témoins; il peut, en outre, consulter les documents remis, les expertises, les rapports d'expert et les procès-verbaux d'audition (art. 62, al. 1er, LREC). Par conséquent, le représentant du Conseil fédéral a été invité à assister à toutes les séances qui n'étaient pas exclusivement consacrées aux délibérations internes de la CEP. Son emploi du temps ne lui a que rarement permis d'être présent.

C'est surtout au début de ses travaux que la CEP a aussi discuté de questions de procédure avec le représentant du Conseil fédéral.

Au terme de ses investigations, la CEP a donné au Conseil fédéral l'occasion de s'exprimer, conformément à l'article 62, alinéa 2, LREC, sur le résultat de l'enquête.

5.2 Administration fédérale

5.2.1 Généralités

Une commission d'enquête est habilitée à demander aux offices, services et fonctionnaires de lui fournir des renseignements oralement et par écrit. Les fonctionnaires sont tenus de renseigner la commission en toute vérité et de lui indiquer les documents officiels faisant l'objet de l'enquête. Les offices et

services doivent produire tous les documents officiels y relatifs (art. 59 à 61 LREC).

La CEP a interrogé au total 53 fonctionnaires et anciens fonctionnaires à titre de personnes appelées à renseigner, dans de rares cas en qualité de témoins.

La CEP a consulté un grand nombre de documents provenant de divers offices et services de la Confédération. De surcroît, elle a demandé à plusieurs offices de lui remettre des rapports sur telle ou telle problématique ou sur des questions particulières.

5.2.2 Le Ministère public fédéral en particulier

Compte tenu de sa tâche, la CEP a examiné tout particulièrement la manière dont le Ministère public fédéral était dirigé. Elle a interrogé aussi bien Monsieur Rudolf Gerber, procureur fédéral, que le chef de la police fédérale, Monsieur Peter Huber, et a entendu de nombreux fonctionnaires, dont certains à plusieurs reprises, à titre de personnes appelées à renseigner. Elle s'est fait remettre des documents officiels et a prié le Ministère public fédéral d'établir à son intention plusieurs rapports d'envergure.

Afin d'avoir une impression concrète des conditions de travail au sein du Ministère public fédéral, la commission en a visité les locaux. Elle a procédé à des sondages et des contrôles sur place.

5.3 Tribunal fédéral

En raison de la séparation des pouvoirs, il est, par principe, interdit à la CEP d'influer, quant au fond ou aux personnes, sur des enquêtes pénales ou disciplinaires. Toutefois, elle peut, lorsqu'un cas le justifie, donner à d'autres organes d'enquête

compétents connaissance de tenants et aboutissants dûment établis. Dans un cas de ce genre, la CEP a pris contact avec le Tribunal fédéral au cours de ses investigations (cf. 6.3).

Dans les limites du mandat qui est le sien, la CEP s'est préoccupée des mesures techniques de surveillance, ordonnées par le Ministère public fédéral. Dans ce contexte, elle a aussi examiné les écoutes téléphoniques que le Ministère public fédéral avait décidé d'entreprendre de 1986 à 1989 et qui ont été approuvées ou refusées par le président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (cf. V, 6). La CEP a entendu à ce sujet Karl Hartmann, juge fédéral, qui préside la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, et s'est fait renseigner par lui sur la procédure précise qui se déroule devant la Chambre d'accusation.

5.4 Cantons

5.4.1 Remarque liminaire

Dans toutes les questions que la CEP a posées aux cantons, il ne s'est jamais agi de contrôler comment s'y prenaient les cantons, par exemple, dans leurs poursuites pénales à l'encontre des trafiquants de drogue. En revanche, la CEP a été obligée d'examiner si la collaboration entre les autorités fédérales et celles des cantons répondait aux exigences de la loi et de l'efficacité et si les autorités fédérales avaient exercé toute la surveillance que la loi leur confie. Dans un cas, la CEP a décelé, lors de ses enquêtes, un comportement éventuellement punissable. Elle a alors attiré l'attention des autorités cantonales compétentes.

5.4.2. Interrogation de fonctionnaires cantonaux et remise de documents officiels cantonaux

En vertu de l'article 56, alinéa 4, LREC, les autorités cantonales sont tenues d'apporter aux commissions d'enquête l'aide

juridique et administrative nécessaire. La CEP a entendu des fonctionnaires de divers cantons et consulté des documents cantonaux officiels.

Il y eut, au début des travaux surtout, des problèmes de procédure. La CEP a demandé à certains gouvernements cantonaux d'accorder à leurs fonctionnaires une autorisation générale de déposer devant la CEP et de lui remettre des actes officiels. Cette requête fut toutefois déclinée, les gouvernements en question ayant invoqué le droit cantonal régissant le secret de fonction. C'est ainsi qu'il a fallu présenter une demande motivée pour chaque fonctionnaire et pour tous les documents. A vrai dire, ces requêtes furent toutes acceptées mais, dans certains cas, assorties de conditions que la CEP ne pouvait pas accepter. Par exemple, des fonctionnaires ne furent autorisés à déposer que sous réserve que leurs déclarations "ne touchent pas des intérêts généraux de tiers ou la sécurité de l'Etat". Après négociation avec les autorités cantonales compétentes, on est pourtant toujours parvenu à trouver une solution satisfaisante.

5.4.3 Rapports officiels

La CEP a demandé aux commandants de toutes les polices cantonales d'établir des rapports officiels concernant la collaboration avec le Ministère public fédéral en matière de lutte contre le trafic de drogue ainsi qu'au sujet du service de renseignements.

5.5 Etranger

La CEP s'est également occupée des plaintes d'autorités judiciaires étrangères qui avaient à diverses occasions fait mention de difficultés dans les opérations d'entraide judiciaire avec la Suisse. Au premier plan, on a cité les noms des deux juges d'instruction italiens, MM. Palermo et Vaudano, ainsi que celui du juge d'instruction français, M. Germain Sengelin. C'est

pouquoi la CEP a engagé des conversations à titre d'information avec ces trois magistrats (cf. VII, 2.3).

En outre, la CEP s'est fait renseigner sur les investigations parlementaires aux Etats-Unis d'Amérique concernant l'affaire "Iran-Contra". Elle a procédé à des interrogatoires et elle s'est procuré des documents.

5.6 Particuliers

5.6.1 Dénonciations

La CEP a reçu de la population plus d'une centaine de dénonciations, relatant certains incidents ou insuffisances dans la conduite du DFJP. La commission a examiné chaque dénonciation en approfondissant toutes les indications importantes. Elle a entendu les personnes concernées et elle a demandé des précisions écrites. Il y avait aussi diverses dénonciations se rapportant à d'autres départements de l'administration fédérale, à des administrations cantonales ou à des problèmes personnels. La CEP n'a pas pu s'en occuper, faute de compétence à ce sujet. Citons comme exemple la plainte d'un citoyen estimant que le Conseil fédéral avait jugé de manière incorrecte sa requête contre le Département fédéral de l'intérieur.

La CEP a en outre pris contact avec des journalistes qui s'étaient occupés, dans la presse écrite, parlée ou télévisée, de la conduite du DFJP, du blanchissage d'argent sale et du trafic international de drogue. Elle a ainsi approfondi de nombreux indices reçus par écrit et verbalement, mais n'a pas pu en clarifier d'autres parce que certains journalistes n'ont pas pu ou pas voulu lui indiquer la source de leurs informations.

5.6.2 Auditions et remise de documents

Les particuliers sont tenus de comparaître devant la commission d'enquête en qualité de personnes appelées à renseigner ou comme témoins et ils doivent produire des documents requis (art. 59, al. 3 et art. 60, LREC). La CEP a interrogé 54 particuliers, la plupart en tant que personnes appelées à renseigner et, plus rarement, comme témoins. Ces auditions ont eu lieu en général à Berne, en partie aussi au domicile ou au lieu de séjour des particuliers, dans quelques cas, dans des établissements d'exécution de peines.

La commission a aussi prié des particuliers de lui remettre des documents.

Dans un cas, il a fallu procéder à des clarifications d'ordre juridique. La CEP a exigé d'une banque qu'elle lui remette des extraits de compte et des pièces sur les transactions financières d'un étranger suspecté de blanchissage d'argent sale. La banque a commencé par soulever diverses objections. Elle contesta notamment la compétence de la CEP d'exiger la production de documents sans qu'il y ait entraide judiciaire par l'entremise de l'autorité judiciaire cantonale compétente. La CEP a insisté sur son droit de mener, en sa qualité d'autorité fédérale, des enquêtes probatoires sur tout le territoire de la Confédération aussi longtemps qu'il s'agit d'une procédure fédérale. Après trois échanges de lettres, la CEP a reçu les documents demandés.

5.6.3 La CEP peut-elle promettre l'impunité?

A plusieurs reprises, des particuliers ont laissé entendre, lors d'entretiens informels avec des représentants de la CEP, qu'ils possédaient des informations intéressantes pour la commission, mais que ces renseignements risquaient d'entraîner des poursuites pénales contre eux ou contre des tiers, s'ils les divul-

gaient à la CEP. Ils faisaient donc dépendre leur volonté de parler d'une assurance d'impunité qu'ils attendaient de la part de la CEP.

La CEP est arrivée à la conclusion qu'elle n'avait pas le pouvoir de promettre l'impunité à un informateur. Toutefois, elle n'est pas non plus tenue de communiquer à l'autorité compétente tout soupçon d'un fait pénalement répréhensible. La décision à ce sujet entre dans les limites de son pouvoir d'appréciation. Ce qui est déterminant, c'est la gravité du délit en question. Dans deux cas, la CEP a communiqué un renseignement à l'autorité judiciaire. Les deux fois, il s'agissait de délits graves dans lesquels l'informateur n'était lui-même pas impliqué. Des précautions furent prises afin de ne pas mettre l'informateur en danger.

5.7 Audition des personnes concernées

En vertu de l'article 63, alinéa 3, LREC, la CEP a donné, à toutes les personnes auxquelles elle adresse des reproches dans son rapport, l'occasion de s'exprimer devant elle, une fois les recherches terminées et avant que le rapport soit présenté aux conseils. Elle leur a accordé en outre le droit de consulter les dossiers et les procès-verbaux d'audition sur la base desquels la commission a établi ses griefs. Le rapport final tient compte des avis exprimés lors de ces dernières auditions devant la CEP.

5.8 Politique d'information de la CEP

Lors de sa première séance, le 10 février 1989, la CEP a décidé de ne pas renseigner le public et les médias au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux, mais de le faire pour la première fois avant la session parlementaire d'été. Le 1er juin 1989, un rapport intermédiaire fut présenté lors d'une conférence de presse à Berne. En outre, la commission a décidé de

renoncer à s'adresser à l'opinion publique jusqu'à la publication du rapport final.

Cette politique de retenue en matière d'information reposait notamment sur les raisons suivantes: dans l'intérêt de la recherche de la vérité, il fallait autant que possible éviter des concertations entre personnes interrogées et des dissimulations. De surcroît, il importait de protéger les personnes impliquées dans les investigations. Les faits à examiner étaient partiellement liés les uns aux autres, de sorte que des déclarations sur des résultats partiels eussent pu compromettre d'autres investigations.

La commission se plaît à reconnaître que les gens de presse ont fait preuve de compréhension à ce sujet. Certaines exceptions confirment toutefois la règle. C'est à dessein que la CEP n'a pas démenti ni confirmé les rares nouvelles concernant de prétendus actes d'instruction, afin de ne pas alimenter d'autres spéculations relatives à son activité.

De même que pour le rapport intermédiaire, la CEP remet simultanément le présent rapport final à tous les membres des Chambres fédérales et aux journalistes accrédités au Palais fédéral. Elle le commentera lors d'une conférence de presse et en débatera au Conseil national et au Conseil des Etats pendant la session d'hiver.

Le rapport final renseigne sur une série de faits. Il est fondamentalement juste de les porter à la connaissance de l'opinion publique. Par contre, la commission a dû peser aussi dans certains cas les arguments s'opposant à une publication. La protection de la personnalité, des procédures pénales en suspens ou la sécurité des informateurs exigent que certains secrets officiels soient préservés. C'est ainsi que dans plusieurs cas la commission a présenté les faits sans pour autant nommer les personnes concernées. Là pourtant où les noms sont déjà connus

du public et là où ils ressortent de manière évidente du contexte, il n'y avait pas de raison de les dissimuler.

Selon l'article 61, alinéa 5, LREC, la commission et ses membres sont aussi tenus au secret de fonction et au secret militaire une fois les travaux d'enquête terminés. C'est la raison pour laquelle ils ne mentionneront ni des noms ni des faits soumis au secret, ni dans les délibérations des Chambres ni dans des propos adressés aux médias. Par contre, ils exprimeront leur point de vue sur les réalités constatées et sur les travaux de la commission.

5.9 Remarque finale

Au début des travaux, la procédure fut fastidieuse. Les concertations avec le Conseil fédéral, l'administration fédérale et les cantons ont souvent nécessité beaucoup de temps. Le rapport intermédiaire a relevé les expériences faites.

Depuis lors, on a accédé plus rapidement et plus simplement aux requêtes de la CEP. D'une part, cela tient au fait qu'un agent de liaison a été désigné au sein du DFJP et que celui-ci a travaillé de manière expéditive. D'autre part, il est naturel qu'au début des travaux les diverses autorités concernées aient dû commencer par délimiter leurs attributions les unes par rapport aux autres. Il y a lieu de mentionner que c'est la première fois que les articles 55 à 65 LREC ont dû être interprétés en vue de leur application.

La CEP constate qu'elle a obtenu satisfaction dans toutes ses demandes de remise de documents et dans toutes ses requêtes d'audition. Il y eut certains retards mais, finalement, personne ne s'est soustrait aux exigences de la CEP.

Plusieurs offices ou services ont dû rédiger des rapports, parfois dans de très brefs délais, tandis que de nombreux magistrats et fonctionnaires ont été appelés à renseigner la CEP.

Celle-ci remercie les personnes concernées de leur précieux concours.

6. Autres procédures

6.1 L'enquête administrative de Monsieur Arthur Haeffliger, ancien président du Tribunal fédéral

Le 6 mars 1989, le Conseil fédéral a décidé de suspendre l'enquête administrative qu'il avait confiée à M. Arthur Haeffliger, ancien président du Tribunal fédéral, jusqu'au terme des travaux de la CEP. Par la suite, la CEP a repris à son compte les documents rassemblés lors de l'enquête administrative. Les travaux de M. Arthur Haeffliger ont facilité de manière décisive les investigations de la CEP.

6.2 Procédures disciplinaires

6.2.1 Rudolf Gerber, procureur de la Confédération

En se fondant sur une décision du Conseil fédéral, le chef du DFJP a ouvert le 20 mars 1989 une enquête disciplinaire à l'encontre de M. Rudolf Gerber, afin de clarifier les reproches qui lui avaient été faits dans le rapport de M. Arthur Haeffliger. Monsieur Hans Dressler, ancien président de la Cour d'appel du canton de Bâle-Ville, chargé de cette enquête par le le chef du DFJP, est arrivé à la conclusion que l'on ne pouvait reprocher à M. Rudolf Gerber qu'une seule violation de ses devoirs de service, en ce sens qu'il avait négligé de rectifier le communiqué concernant l'affaire Bieri (cf. V, 2.4.3): *"Celle-ci (c'est-à-dire la violation) n'est pas grave et ne justifierait pas à elle seule que l'on prenne une mesure disciplinaire, même si le procureur de la Confédération était resté au service de la Confédération. Même si ultérieurement - éventuellement lors de l'ouverture tardive d'une enquête - on avait répondu par l'affirmative à la question d'un manquement à*

la discipline, le prononcé d'une mesure disciplinaire juste avant la mise à la retraite du procureur de la Confédération n'eût été de mise ni sur le plan humain ni même objectivement." Pour l'essentiel, le Conseil fédéral fait siennes les conclusions de M. Hans Dressler. Il a toutefois constaté qu'il estimait comme étant une faute évidente le fait que le procureur de la Confédération ait attendu que le cas de Mme Elisabeth Kopp soit évoqué dans la presse pour ouvrir une enquête, pour se récuser et pour proposer la désignation d'un représentant ad hoc du Ministère public fédéral. Le Conseil fédéral, en suivant la proposition du responsable de l'enquête, a donc renoncé à une mesure disciplinaire.

6.2.2 Jacques-André Kaeslin

Une autre enquête disciplinaire fut dirigée contre Monsieur Jacques-André Kaeslin, fonctionnaire des services centraux du Ministère public fédéral. Cette enquête avait déjà été ouverte parce que M. Jacques-André Kaeslin avait remis à Madame Renate Schwob, chef du service du droit de procédure à l'Office de la justice, trois rapports du Ministère public fédéral, qu'il avait lui-même rédigés. Cette enquête disciplinaire fut tout d'abord menée par un autre fonctionnaire du Ministère public fédéral. Après que la CEP eut constaté que la personne concernée avait, dans cette enquête disciplinaire, aussi été interrogée sur ses déclarations en qualité de personne appelée à renseigner dans le cadre de l'enquête administrative Haeffliger et qu'on avait cherché à savoir quels documents avaient été remis à M. Arthur Haeffliger, il y avait un danger concret d'entrave aux interrogatoires et investigations de la CEP. Celle-ci chargea donc son président d'intervenir le 3 mars 1989 auprès du chef du DFJP. Par décision du 20 mars 1989, l'ancien responsable de l'enquête fut libéré de son mandat et M. Hans Dressler fut également chargé de l'enquête disciplinaire contre M. Jacques-André Kaeslin. M. Hans Dressler est arrivé à la conclusion suivante: *"Les circonstances invoquées ne permettent à vrai dire*

guère de justifier pleinement la remise des rapports à Mme Schwob, mais il n'y a en revanche pas de grave violation du secret. En ce qui concerne la culpabilité, on peut reprocher à M. Kaeslin tout au plus une légère négligence inconsciente."

Le chef du DFJP constate dans sa décision que la violation du secret de fonction consistait, pour le fonctionnaire qui avait remis les rapports, à ne pas s'être adressé à ses supérieurs afin d'obtenir leur accord. Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un fonctionnaire travailleur et zélé, le chef du département lui infligea la sanction la plus légère, à savoir un blâme.

6.3 Enquêtes pénales

Une enquête de police judiciaire du Ministère public de la Confédération concernant la violation du secret de fonction envers des journalistes (indiscrétions en faveur du journal "Le Matin"), qui a aussi comporté l'audition de fonctionnaires du Ministère public fédéral, n'a donné aucun résultat.

Après que l'Assemblée fédérale eut levé l'immunité parlementaire de Mme Elisabeth Kopp et désigné Monsieur Joseph-Daniel Piller, procureur général du canton de Fribourg, en qualité de procureur extraordinaire, une enquête pénale fut ouverte contre Mmes Elisabeth Kopp, Katharina Schoop et Renate Schwob. Le 12 avril 1989, le chef du DFJP a donné l'autorisation de poursuivre pénalement Mme Katharina Schoop et Mme Renate Schwob. Ces deux procédures furent jointes à celle déjà confiée au procureur extraordinaire. Elles visent à établir s'il y a responsabilité pénale.

Monsieur Walter Koeferli, juge d'instruction fédéral, chargé de ces enquêtes, fut en son temps juge d'instruction zurichois dans l'affaire du meurtre R. (cf. V, 8.3.2). La CEP s'est assurée que la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral était au courant de tous les faits déterminant une éventuelle obligation de récusation.

Après la clôture de l'enquête de M. Walter Koeferli, M. Joseph-Daniel Piller décida d'inculper Mme Elisabeth Kopp de violation du secret de fonction et d'en faire de même contre Mmes Katharina Schoop et Renate Schwob. La Chambre d'accusation du Tribunal fédéral a décidé de traduire ces trois personnes devant la Cour pénale fédérale.

6.4 Remarque finale

Les enquêtes menées parallèlement ont parfois abouti à des collisions de dates d'audition et ont aussi nécessité certaines clarifications juridiques, par exemple au sujet de la remise réciproque des documents, des modalités des interrogatoires (témoin ou personne chargée de fournir des renseignements), des droits des personnes entendues et de l'obligation de s'informer réciproquement.

La CEP s'est heurtée, lors de ses investigations, à des faits qui sont peut-être pénalement répréhensibles. En raison de la séparation des pouvoirs, la commission n'a pas à juger du comportement des personnes en cause sous l'angle du droit pénal. Il incombe donc aux autorités compétentes de tirer des résultats de l'enquête de la CEP les conclusions qui s'imposent.

II. LES CIRCONSTANCES DE LA DEMISSION DE MADAME ELISABETH KOPP, CONSEILLERE FEDERALE

1 Chronologie

Automne 1987: le Ministère public du Sopraceneri ouvre une procédure pénale contre les frères Magharian.

29 octobre 1987: Monsieur Rudolf Gerber, procureur de la Confédération, ouvre une enquête de police judiciaire contre Monsieur Barkev Magharian soupçonné d'infraction à la loi sur les stupéfiants (la "Libanon Connection" dans les médias).

Janvier 1988: suspension de la procédure engagée par le Ministère public fédéral; le Ministère public du Sopraceneri est compétent pour ordonner la poursuite de la procédure. Il reçoit l'aide de Monsieur Jacques-André Kaeslin, collaborateur du Ministère public fédéral.

13 janvier 1988: rapport intermédiaire du Ministère public fédéral (MM. Peter Blaser et Jacques-André Kaeslin) concernant la procédure Magharian. Parallèlement à d'autres sociétés, ce rapport mentionne aussi la Shakarchi Trading SA qui est soupçonnée de blanchir de l'argent provenant du trafic de drogue.

1er septembre 1988: "24 heures" publie un grand article "Le supermarché Kopp".

- 2 septembre 1988: un article de presse dévoile que Monsieur Hans W. Kopp serait vice-président de la Shakarchi Trading SA.
- 4 septembre 1988: dans une note adressée à son supérieur, Monsieur Adrian Bieri, chef des services centraux, M. Jacques-André Kaeslin confirme les relations entre la Shakarchi Trading SA et M. Hans W. Kopp. La note est ensuite remise à Monsieur Rudolf Wyss, chef du Bureau central de police, et revient à M. Jacques-André Kaeslin avec la remarque qu'il n'y a aucune relation apparente entre Magharian et la Shakarchi Trading SA.
- 8 septembre 1988: note détaillée de M. Jacques-André Kaeslin sur les relations entre la procédure tessinoise concernant Magharian et d'autres sociétés, notamment la Shakarchi Trading SA. Il ne fait pas de propositions concrètes. M. Rudolf Gerber lui retourne la note et décide de ne pas informer de ce fait Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale.
- 15 septembre 1988: M. Jacques-André Kaeslin propose formellement d'ouvrir une procédure d'enquête contre les responsables des sociétés Shakarchi Trading SA, Mirelis SA, Mecattaf SA, El Ariss SA, Guardag SA, qui sont toutes soupçonnées de blanchissage d'argent sale.
- 29 septembre 1988: M. Adrian Bieri donne un préavis négatif au sujet de cette proposition. M. Rudolf Wyss propose également au procureur de la Con-

fédération de rejeter la proposition de M. Jacques-André Kaeslin. Motif essentiel invoqué: les services centraux seraient surchargés dans une mesure désespérante.

- 1er octobre 1988: M. Jacques-André Kaeslin rédige un rapport général de 42 pages donnant pour l'essentiel un compte rendu des événements survenus au Tessin.
- 11 octobre 1988: décision du procureur de la Confédération: des autorités cantonales étant déjà chargées de cette affaire, il n'y a aucune raison de procéder à des enquêtes au sens de l'article 259 de la loi fédérale sur la procédure pénale. La collaboration dans le cadre du service central (coordination entre le Tessin et Zurich, avant tout) doit par contre se poursuivre.
- 17 octobre 1988: - M. Jacques-André Kaeslin s'adresse à un juriste du service juridique du Ministère public fédéral et se renseigne pour savoir qui pourrait le conseiller dans les questions juridiques de la poursuite pénale du blanchissage d'argent sale. Ce juriste lui conseille de s'entretenir de cela avec Madame Renate Schwob de l'Office fédéral de la
- M. Jacques-André Kaeslin discute avec Mme Renate Schwob et lui remet le rapport du 1er octobre 1988 ainsi que les deux notes des 8 et 15 septembre 1988. Dans une note d'accompagnement manuscrite, il la prie de traiter ces documents d'une manière confidentielle.

- 21 octobre 1988: assemblée générale de la Shakarchi Trading SA: en dépit de l'offre de Monsieur Mohamed Shakarchi, M. Hans W. Kopp ne démissionne pas du conseil d'administration.
- 24 octobre 1988: Mme Renate Schwob rencontre en privé une connaissance, Madame Katharina Schoop, collaboratrice personnelle de Mme Elisabeth Kopp. Toutes deux s'entretiennent de l'affaire Shakarchi.
- 25 octobre 1988:
- Mme Katharina Schoop rend visite à Mme Renate Schwob dans son bureau et lui demande de lui montrer les rapports rédigés par M. Jacques-André Kaeslin. Elle prend quelques notes sur le contenu de ces rapports et les noms dont ils font état.
 - Mme Katharina Schoop informe Monsieur Samuel Burkhardt, secrétaire général du DFJP, de ce qu'elle a appris. Tous deux estiment qu'il s'impose d'en informer Mme Elisabeth Kopp.
 - Mme Katharina Schoop téléphone à Monsieur Andreas Hubschmid, secrétaire de l'Association suisse des banquiers, et l'incite à appeler le secrétaire général.
 - M. Samuel Burkhardt s'informe auprès de M. Rudolf Gerber au sujet de l'exactitude du bruit qui court, selon lequel M. Hans W. Kopp serait membre du conseil d'administration d'une société qui jouerait un rôle dans une procédure en matière de stupéfiants. Le procureur de

la Confédération confirme ce fait et déclare par la même occasion qu'il a délibérément renoncé à en informer Mme Elisabeth Kopp, afin de lui éviter un conflit de conscience.

- M. Samuel Burkhardt reçoit un appel téléphonique de M. Andreas Hubschmid.

27 octobre 1988:

- Mme Katharina Schoop informe Mme Elisabeth Kopp.
- Celle-ci téléphone à son mari, lui donne les informations dans leurs grandes lignes et lui recommande d'appeler Mme Katharina Schoop pour obtenir de plus amples détails. Elle le prie de démissionner du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA..
- Immédiatement après cette conversation, M. Hans W. Kopp téléphone à la collaboratrice personnelle de son épouse. Au cours d'un assez long entretien, celle-ci le met au courant de ce qu'elle a appris.
- M. Hans W. Kopp démissionne du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA. Il en informe M. Mohamed Shakarchi et le directeur de la Tureva SA, organe de révision de la Shakarchi Trading SA.
- Le directeur de Tureva SA informe un membre du conseil d'administration de Guardag SA du retrait de M. Hans W. Kopp et ce membre démissionne immédiatement du conseil d'administration de Guardag SA.

entre le 27 octobre 1988: Mme Renate Schwob annonce à son chef, Monsieur Lutz Krauskopf, sous-directeur de l'Office fédéral de la justice, qu'elle a donné des informations à Mme Katharina Schoop.

3 novembre 1988: Monsieur Dick Marty, procureur du Sopraceneri, informe M. Jacques-André Kaeslin qu'un article sur les frères Magharian et consorts va paraître les jours suivants dans le "Tages-Anzeiger". M. Jacques-André Kaeslin rédige le même jour à ce sujet une note à l'attention du chef du département et la lui adresse par la voie hiérarchique. Le procureur de la Confédération ne transmet pas cette note à Mme Elisabeth Kopp.

4 novembre 1988: - l'article annoncé paraît dans le "Tages-Anzeiger". On y mentionne également le fait que M. Hans W. Kopp a démissionné du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA.
- M. Lutz Krauskopf informe Monsieur Jörg Kistler, porte-parole du DFJP, que Mme Renate Schwob a transmis à Mme Katharina Schoop des informations issues du Ministère public fédéral.

Premiers jours de novembre 1988 - M. Jörg Kistler informe le secrétaire général de cette source interne.
- M. Samuel Burkhardt en réfère sans délai à Mme Elisabeth Kopp.

7 novembre 1988: Mme Katharina Schoop et M. Samuel Burkhardt transmettent au procureur de la

Confédération les instructions données par Mme Elisabeth Kopp, à savoir établir un rapport concernant la procédure pénale engagée contre les frères Magharian et l'implication éventuelle de M. Hans W. Kopp.

- 8 novembre 1988: Mme Elisabeth Kopp reçoit ce rapport.
- 9 novembre 1988: Mme Elisabeth Kopp donne verbalement des informations au Conseil fédéral sur la "Libanon Connection". Elle ne parle pas des deux entretiens téléphoniques du 27 octobre.
- 8/9 novembre 1988: - la "Weltwoche" et "Radio DRS" posent la question de savoir si M. Hans W. Kopp n'a pas reçu un "tuyau" en provenance du département.
- Mme Elisabeth Kopp confirme à ses proches collaborateurs qu'elle a informé directement son mari. Elle ne veut toutefois pas faire de déclaration officielle à ce sujet.
- 10 novembre 1988: - M. Samuel Burkhardt, M. Rudolf Gerber, Monsieur Heinrich Koller, directeur de l'Office fédéral de la justice, M. Rudolf Wyss, Monsieur Pierre Schmid, sous-directeur de l'Office fédéral de la police, et M. Jörg Kistler échangent leurs informations lors d'une séance convoquée à leur propre initiative. Le procureur de la Confédération quitte la séance prématurément.

- M. Rudolf Gerber commence à entreprendre des investigations non officielles sur les indiscretions au sein du Ministère public fédéral (cela concerne la transmission de documents par M. Jacques-André Kaeslin à Mme Renate Schwob).
- M. Heinrich Koller adresse une remontrance verbale à Mme Renate Schwob et il écrit au procureur de la Confédération.

- 12 novembre 1988:
- Monsieur Jürg Zbinden du "Schweizer Illustrierte" rend visite à M. Hans W. Kopp à Zumikon pour mettre au net le texte d'une interview réalisée quatre jours plus tôt. M. Hans W. Kopp, en présence de Mme Elisabeth Kopp, conteste tous les reproches qu'on lui adresse. Il n'aurait jamais reçu de "tuyau" du DFJP. Mme Elisabeth Kopp donne verbalement à M. Jürg Zbinden des détails sur le contenu du rapport établi le 8 novembre par le Ministère public fédéral.
 - Mme Elisabeth Kopp appelle M. Jörg Kistler pour lui faire confirmer à M. Jürg Zbinden que, selon le rapport du 8 novembre, l'on n'enquêtait pas sur la Shakarchi Trading SA. M. Jörg Kistler ne donne pas suite à cette requête et renvoie le chef du département au procureur de la Confédération.
 - Mme Elisabeth Kopp informe ensuite par téléphone M. Rudolf Gerber qu'elle a donné à M. Jürg Zbinden des renseignements sur le passage du rapport du 8 novembre consacré à M. Hans

W. Kopp. Elle lui demande de faire en sorte que le Ministère public fédéral confirme cela à M. Jürg Zbinden.

- Monsieur Roland Hauenstein, porte-parole du Ministère public fédéral, donne au "Schweizer Illustrierte" la confirmation demandée.

14 novembre 1988: publication de l'interview de M. Hans W. Kopp dans le "Schweizer Illustrierte".

15 - 24 nov. 88: le procureur de la Confédération séjourne à l'étranger.

5 décembre 1988: - Monsieur Victor Fingal, journaliste au "Matin", demande au Ministère public fédéral s'il est exact que celui-ci entreprend des investigations au sujet d'une indiscretion du département dont aurait profité M. Hans W. Kopp. Le Ministère public fédéral ne répond pas à ce sujet.
- M. Rudolf Gerber informe de cette question Mme Elisabeth Kopp.

7 décembre 1988: Mme Elisabeth Kopp est élue vice-présidente du Conseil fédéral.

9 décembre 1988: - "Le Matin" rapporte que l'on enquête au sein du DFJP pour savoir quel est le fonctionnaire du Ministère public fédéral qui serait responsable de l'indiscretion précitée;
- diverses réunions de crise ont lieu au sein du département;

- une séance extraordinaire du Conseil fédéral a lieu dans l'après-midi;
- dans une interview accordée au "Tages-schau", Mme Elisabeth Kopp avoue le court appel téléphonique à son mari.

11 décembre 1988: M. Rudolf Gerber informe Monsieur Arnold Koller, conseiller fédéral. Il lui remet, à l'intention du Conseil fédéral, un rapport sur les aspects pénaux, disciplinaires et procédurux des événements et il se refuse.

12 décembre 1988:- - Le Conseil fédéral décide de charger un représentant spécial du Ministère public fédéral d'élucider l'indiscrétion
-Mme Elisabeth Kopp annonce sa démission pour la fin février 1989.

16/19 déc. 1988: Monsieur Hans Hungerbühler, procureur extraordinaire, est nommé suppléant spécial du procureur de la Confédération et ouvre une procédure d'enquête de police judiciaire.

10 janvier 1989: M. Hans Hungerbühler remet son rapport final au Conseil fédéral. Comme il soupçonne Mmes Elisabeth Kopp, Katharina Schoop et Renate Schwob d'avoir violé le secret de fonction, il propose que l'immunité de Mme Elisabeth Kopp soit levée et fait dépendre de cette levée la poursuite pénale des deux collaboratrices.

11 janvier 1989: - conférence de presse de M. Hans Hungerbühler. L'opinion publique apprend pour la première fois l'existence d'une

seconde conversation téléphonique, celle-ci entre M. Hans W. Kopp et Mme Katharina Schoop.

- Monsieur Arthur Haefliger, ancien président du Tribunal fédéral, est chargé par le Conseil fédéral de mener à bien une enquête administrative.

12 janvier 1989: Mme Elisabeth Kopp annonce son départ immédiat. Pour la première fois, elle admet avoir commis une faute. Elle invite en outre le Parlement à lever son immunité.

31 janvier 1989: le Conseil national et le Conseil des Etats adoptent l'arrêté fédéral sur la création d'une commission d'enquête parlementaire (CEP).

27 fév./7 mars: le Conseil national et le Conseil des Etats lèvent l'immunité parlementaire de Mme Elisabeth Kopp et élisent Monsieur Joseph-David Piller, procureur général du canton de Fribourg, en qualité de procureur extraordinaire de la Confédération.

28 février 1989: M. Arthur Haefliger remet son rapport intermédiaire sur l'enquête administrative dont il a la charge.

6 mars 1989: le Conseil fédéral décide de remettre à la CEP le rapport de M. Arthur Haefliger et de suspendre l'enquête administrative. Une enquête disciplinaire est engagée contre M. Rudolf Gerber. Il est mis en congé avec effet immédiat jusqu'au 1er septembre 1989

et ses rapports de service sont résiliés à partir de cette date.

2. Présentation des événements

2.1 Le dossier Shakarchi, au Ministère public fédéral

Depuis l'automne 1987, une procédure d'enquête est pendante au Ministère public du Sopraceneri sous le nom de "Libanon Connection". Puisqu'il s'agit d'infraction à la loi sur les stupéfiants, M. Jacques-André Kaeslin de l'Office central de lutte contre le commerce illégal de stupéfiants coopère étroitement avec les autorités tessinoises compétentes en matière de poursuites pénales. Dans le cadre de cette procédure, on rassemble de nombreux éléments d'information sur des personnes et des sociétés qui sont suspectées de blanchir des fonds d'origine illégale. Parmi elles, il y a la société Shakarchi Trading SA dont le vice-président du conseil d'administration est l'époux de Mme Elisabeth Kopp (cf. chap. IV).

Parallèlement, le Ministère public fédéral mène dès fin octobre sa propre enquête contre les frères Magharian. Celle-ci sera suspendue en janvier 1988 et le canton du Tessin reprend la procédure pénale à lui seul. Le rapport intermédiaire de mi-janvier 1988 du Ministère public fédéral devient donc rapport final. Ce rapport montre également l'existence d'un lien avec la société Shakarchi Trading SA. Le 15 septembre 1988, M. Jacques-André Kaeslin propose l'ouverture d'une procédure d'enquête contre la Shakarchi Trading SA ainsi qu'à l'encontre d'autres instituts financiers. Le 11 octobre 1988, M. Rudolf Gerber refuse cette proposition et il n'informe pas Mme Elisabeth Kopp de ces incidents.

2.2 Remise du dossier à Renate Schwob

Pour déterminer à quelles conditions il est possible d'engager des poursuites pénales en cas de blanchissage d'argent sale, M. Jacques-André Kaeslin s'adresse le 17 octobre 1988, par téléphone, à l'un des juristes du service juridique du Ministère public fédéral. Celui-ci lui recommande de se renseigner auprès de Mme Renate Schwob qui a autrefois travaillé au Ministère public fédéral et qui est actuellement chargée, au sein de l'Office fédéral de la justice, de travaux préparatoires relatifs à l'introduction dans le Code pénal d'un nouvel article sur le blanchissage d'argent sale. Au cours de la discussion qui a suivi entre M. Jacques-André Kaeslin et Mme Renate Schwob, celle-ci relève, entre autres, qu'elle ne possède pas de documentation concrète sur des cas de blanchissage d'argent sale. Sur ce, M. Jacques-André Kaeslin lui propose de lui remettre pour consultation quelques-uns des rapports qu'il avait lui-même rédigés dans le cadre de l'enquête tessinoise. Le 17 octobre 1988 encore, M. Jacques-André Kaeslin adresse à Mme Renate Schwob, sans en avoir préalablement référé à son supérieur, un rapport de synthèse daté du 1er octobre 1988 ainsi que des notes, le tout à titre d'information servant de toile de fond. Tous ces écrits contenaient notamment des informations sur le rôle qu'auraient joué les sociétés Shakarchi Trading SA, Mecattaf SA, El Ariss SA, Guardag SA et Mirelis SA dans des affaires de blanchissage d'argent. Dans l'une des notes, M. Jacques-André Kaeslin précise, de surcroît, que M. Hans W. Kopp est vice-président de la Shakarchi Trading SA. Dans une note d'accompagnement manuscrite, il prie Mme Renate Schwob de traiter ces documents de manière confidentielle.

2.3 Transmission des informations de Renate Schwob à Katharina Schoop

Le 24 octobre 1988, Mme Renate Schwob rencontre à titre privé Mme Katharina Schoop, collaboratrice de Mme Elisabeth Kopp. A cette occasion, elle révèle à sa collègue que la société Shakarchi Trading SA figurerait dans les dossiers d'enquête concernant une affaire de blanchissage d'argent sale. Mme Renate Schwob propose à Mme Katharina Schoop de lui faire voir les documents qui se trouvent en sa possession. Le 25 octobre dans la matinée, Mme Katharina Schoop rend visite à sa collègue dans le bureau de celle-ci. Là, elle prend diverses notes manuscrites sur le contenu des rapports de M. Jacques-André Kaeslin, mais ne photocopie aucun de ces documents. Elle n'emporte pas non plus le moindre de ces documents hors du bureau de Mme Renate Schwob. Celle-ci assure que les pièces en question n'ont jamais quitté son bureau.

2.4 L'entretien de Katharina Schoop avec Samuel Burkhardt, secrétaire général du DFJP

Le même jour, Mme Katharina Schoop s'entretient avec M. Samuel Burkhardt, secrétaire général du Département fédéral de justice et police. A ce jour, la question de savoir ce qu'a dit exactement Mme Katharina Schoop au secrétaire général reste controversée. On a établi qu'elle lui a indiqué le contenu proprement dit des informations. En revanche, on n'a pas pu éclaircir si elle lui avait mentionné l'origine de ces renseignements. M. Samuel Burkhardt assure que Mme Katharina Schoop ne lui a pas indiqué sa source. A ses yeux, il ne devait pas forcément supposer que l'information provenait du département, surtout parce qu'il avait déjà entendu des rumeurs semblables en provenance des milieux de la presse. Par contre, Mme Katharina Schoop croit avoir dit à M. Samuel Burkhardt d'où elle tenait ses informations; selon elle, il en connaissait donc la provenance. De même, on n'a pas pu clarifier à fond la

question de savoir comment s'est produit l'appel téléphonique de M. Andreas Hubschmid à M. Samuel Burkhardt. Selon les déclarations de Mme Katharina Schoop, elle a instamment prié le secrétaire général de vérifier son information auprès du Ministère public fédéral. A cela, M. Samuel Burkhardt rétorque qu'il ne pouvait se contenter ("einfach so") de questionner le Ministère public, mais qu'il avait besoin de disposer d'une seconde source. C'est pour cette raison que Mme Katharina Schoop a ensuite téléphoné à M. Andreas Hubschmid. Dans sa lettre du 7 juin 1989 à la CEP, Mme Katharina Schoop explique en substance avoir voulu convaincre le secrétaire général du bien-fondé de ses informations sur cette affaire. En effet, si celui-ci ne voulait pas questionner le Ministère public fédéral, il devait alors corroborer les renseignements reçus par une seconde source. Elle n'a alors rien vu d'illicite à procéder de la sorte. De plus, la recherche d'une seconde source présupposait, en toute logique, l'hypothèse selon laquelle la première source était interne au département.

2.5 L'organisation d'une seconde source

Pour donner suite au vœu de M. Samuel Burkhardt d'obtenir une seconde source, Mme Katharina Schoop se mit en rapport avec M. Andreas Hubschmid. Tous deux se connaissaient depuis l'époque de leurs études universitaires et ils ont déjà souvent échangé des informations et discuté de divers problèmes. Entendu par la CEP en qualité de témoin, M. Andreas Hubschmid explique qu'il avait déjà, dès le mois d'août ou celui de septembre, entendu parler dans les milieux bancaires d'enquêtes relatives au blanchissage d'argent sale. Il avait donc demandé à Mme Katharina Schoop, avant octobre 1988, si elle avait aussi connaissance de telles rumeurs, mais celle-ci avait alors répondu par la négative. Le 25 octobre 1988 dans la matinée, il reçoit un appel téléphonique de Mme Katharina Schoop. Celle-ci le prie de poser à M. Samuel Burkhardt la question de savoir s'il a connaissance de rumeurs concernant le blanchissage d'argent sale. Interrogée sur la

raison de cette démarche, elle a répondu que ce téléphone servira d'indication externe permettant au secrétaire général de s'adresser au Ministère public fédéral. M. Andreas Hubschmid déclare textuellement: *"Puisque je ne voyais pas de problème de fond, je me suis décidé à aider Madame Schoop et Madame Kopp."* M. Samuel Burkhardt aurait attendu son appel téléphonique et a expressément demandé à son interlocuteur s'il pouvait se référer à l'Association suisse des banquiers lorsqu'il s'adresserait au Ministère public fédéral. Tout d'abord, M. Andreas Hubschmid a donné son accord. Lorsqu'il a ensuite appris que les informations de l'Association suisse des banquiers sur l'affaire de blanchissage d'argent sale provenaient indirectement du Ministère public fédéral, il n'a plus été disposé à ce que l'on se réfère à lui.

Le 25 octobre 1988, M. Samuel Burkhardt téléphone à M. Rudolf Gerber. Celui-ci confirme au secrétaire général la pertinence de ses informations. Le secrétaire général croit avoir téléphoné une première fois au procureur de la Confédération avant de recevoir le téléphone de M. Andreas Hubschmid: après la démarche de celui-ci, il aurait retéléphoné au procureur de la Confédération.

2.6 L'information de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale

M. Samuel Burkhardt et Mme Katharina Schoop sont d'avis que ces renseignements importants doivent être portés à la connaissance de Mme Elisabeth Kopp au téléphone, M. Rudolf Gerber émet un autre avis. Il n'a pas d'objections d'ordre juridique, mais il veut éviter de mettre en difficulté la conseillère fédérale. Dans les conversations entre le secrétaire général et le procureur de la Confédération ainsi que dans celles entre M. Samuel Burkhardt et Mme Katharina Schoop, il n'est pas question que M. Hans W. Kopp doive démissionner du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA. En revanche, le

secrétaire général et la collaboratrice personnelle se concertent pour savoir qui doit annoncer la nouvelle à Mme Elisabeth Kopp. Le secrétaire général est prêt à le faire, mais Mme Katharina Schoop estime qu'il est de son devoir à elle de renseigner Mme Elisabeth Kopp, en sa qualité de collaboratrice personnelle. Dans la matinée du 27 octobre 1988, Mme Katharina Schoop expose l'affaire à Mme Elisabeth Kopp. Selon les dires de cette dernière, cette conversation a été brève (*"entre deux portes"*). En revanche, Mme Katharina Schoop explique que l'entretien a duré de vingt à trente minutes. La collaboratrice communique à la conseillère fédérale les faits portés à sa connaissance et, pour ce faire, se réfère à ses notes manuscrites. Ces faits n'auraient pu, comme le déclare Mme Katharina Schoop, donner à Mme Elisabeth Kopp l'impression qu'il s'agissait d'une simple rumeur. Au cours de la conversation, on aborde les conséquences éventuelles. Les deux interlocutrices déclarent de manière concordante que la source des informations n'a pas été mentionnée. Mme Katharina Schoop ressent toutefois comme une insinuation de la part de Mme Elisabeth Kopp le fait qu'elle, Mme Katharina Schoop, ait tu intentionnellement la source de ses informations. Si Mme Elisabeth Kopp avait demandé à connaître la source, sa collaboratrice personnelle la lui aurait révélée. En revanche, Mme Elisabeth Kopp pense que *"on ne demande pas à propos de chaque information d'où celle-ci provient"*. Mme Elisabeth Kopp ne s'est pas renseignée sur l'origine, mais sur le sérieux du renseignement en question. Mme Katharina Schoop assure que ses informations sont absolument crédibles et que, par conséquent, M. Hans W. Kopp devrait démissionner de la Shakarchi Trading SA. Comme l'a déclaré Mme Elisabeth Kopp lors de son interrogatoire, il était évident à ses yeux que Mme Katharina Schoop devait tenir son renseignement de milieux bancaires. Par contre, elle ne se souvient pas que Mme Katharina Schoop ait mentionné des milieux bancaires, pas plus qu'une autre source privée. Mme Elisabeth Kopp a déclaré qu'elle était convaincue que l'information n'émanait pas de son département, mais avait une origine extérieure à celui-ci. Si

elle avait connu la véritable origine du renseignement, *"tous les feux auraient alors passé au rouge en ce qui la concernait"* - selon la formule de Mme Elisabeth Kopp devant la CEP. Ce n'est qu'en début novembre que la conseillère fédérale a appris qu'il s'agissait d'une information interne remontant au Ministère public fédéral en passant par l'Office fédéral de la justice et Mme Katharina Schoop. Dès ce moment, elle a pensé qu'il y avait deux sources, l'une interne et l'autre externe.

2.7 La communication à Hans W. Kopp et la réaction de celui-ci

En expliquant qu'elle ne pouvait pas s'occuper elle-même de petits détails, Mme Elisabeth Kopp prie Mme Katharina Schoop de transmettre cette information par téléphone à son mari M. Hans W. Kopp. Mme Katharina Schoop refuse alors cette injonction, mais elle se déclare néanmoins disposée à renseigner M. Hans W. Kopp, à la condition que Mme Elisabeth Kopp introduise cette conversation téléphonique.

Comme on le sait, Mme Elisabeth Kopp a attiré l'attention de son mari sur la situation objective en lui téléphonant brièvement à ce sujet, ainsi qu'elle le souligne; elle lui a aussi demandé de démissionner du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA et l'a prié d'appeler sa collaboratrice personnelle pour d'autres renseignements. M. Hans W. Kopp ne s'est pas non plus renseigné sur la source de l'information; Mme Elisabeth Kopp précise à ce sujet: *"Mon mari est, tout comme moi, parti de l'idée que Madame Schoop avait lu cette information quelque part, mais certainement pas qu'il s'agissait de renseignements officiels parce qu'ils étaient inexacts sur des points essentiels."*

Immédiatement après la conversation téléphonique avec sa femme, M. Hans W. Kopp a téléphoné à Mme Katharina Schoop. Conformément aux instructions de son chef, la conseillère fédérale, Mme Katharina Schoop lui a fourni les informations souhaitées. Elle

lui a fait comprendre qu'il devait se retirer sans délai du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA. A ses yeux, il allait de soi qu'il était de son devoir de communiquer à M. Hans W. Kopp les renseignements désirés puisque telle était la volonté exprimée par Mme Elisabeth Kopp. Selon les déclarations de Mme Elisabeth Kopp et de son mari à la CEP, les informations fournies par Mme Katharina Schoop n'étaient pas toutes pertinentes. C'est ainsi qu'entre autres choses, celle-ci avait parlé de comptes bloqués. C'est précisément parce que les informations n'étaient pas toutes exactes que lui-même et sa femme sont partis de l'idée que les renseignements n'avaient pour origine une source officielle. Lors de son audition par la CEP, M. Hans W. Kopp se souvient de certains éléments de la conversation téléphonique: le 27 octobre 1988 son épouse l'a appelé par téléphone durant une à deux minutes en le priant de démissionner du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA, afin d'éviter l'ouverture d'un nouveau front politique. Il n'a fait aucune conjecture quant à l'origine des informations. Sa femme lui a parlé de rumeurs peu ragoûtantes ("Gerüchteküche").

"Ma femme m'a uniquement dit que les ragots concernant la Shakarchi n'allaient pas cesser et m'a donc prié de m'en retirer. Je n'ai reçu de sa part aucune information de fond. Je tiens à insister sur le fait que ma femme ne m'a pas mis en garde à propos d'un malheur qui s'abattrait sur nous si je ne démissionnais pas. Si un malheur avait été prévisible, se retirer en pareille situation n'aurait rien apporté et aurait été absurde. Si ma femme avait voulu me mettre en garde au sujet de la société en question qui ferait des affaires louches, j'aurais alors réagi tout autrement, examiné la chose et je n'aurais pris une décision que quelques jours plus tard. Les déclarations de ma femme ne constituaient pas une mise en garde, mais uniquement une demande d'aide pour que cessent les discussions. Je fus donc immédiatement d'accord..."

Dans sa conversation téléphonique avec Mme Katharina Schoop, M. Hans W. Kopp lui explique qu'il doit démissionner du conseil d'administration le jour même encore. Sa femme est d'ailleurs déjà au courant. Mais il ne s'est pas renseigné auprès de Mme Katharina Schoop sur la source de ses informations.

2.8 Le retrait de Hans W. Kopp de la Shakarchi Trading SA et ses répercussions

Selon les déclarations concordantes de M. Hans W. Kopp et de M. Mohamed Shakarchi, celui-ci a présenté à M. Hans W. Kopp, le 21 octobre 1988, lors de l'assemblée générale de la Shakarchi Trading SA pendant laquelle il y eu communication d'informations sur le cas Magharian, la possibilité de démissionner sans autre, avec effet immédiat, du conseil d'administration. Ceci parce que, en août, les médias avaient fait à diverses reprises mention de la société Shakarchi Trading SA. Lors de cette assemblée générale, M. Hans W. Kopp renonce expressément à se retirer.

Après sa conversation téléphonique du 27 octobre 1988 avec Mme Katharina Schoop, M. Hans W. Kopp téléphone d'abord à M. Mohamed Shakarchi et ensuite au représentant de Tureva SA, organe de révision de la Shakarchi Trading SA. Cette société est aussi l'organe de révision de Guardag SA qui s'occupe d'affaires semblables à celles de la Shakarchi Trading SA. Il se renseigne, lors de cet entretien, sur d'éventuels blocages de comptes bancaires et au sujet de noms dont Mme Katharina Schoop lui a donné connaissance. Par la même occasion, il fait part à son interlocuteur de sa démission de la Shakarchi Trading SA.

Le représentant de Tureva SA téléphone sur ces entrefaites à M. Mohamed Shakarchi et lors d'une autre conversation téléphonique il informe un membre du conseil d'administration de Guardag SA et lui conseille également de démissionner. Il est convaincu qu'il doit y avoir des raisons à la démission subite de M. Hans

W. Kopp, puisque celui-ci avait déclaré, une semaine auparavant, ne pas vouloir se retirer. La personne informée dans ce sens démissionne immédiatement du conseil d'administration de Guardag SA.

2.9 L'état des connaissances de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, et de ses plus proches collaborateurs

En ce qui concerne les entretiens téléphoniques, Mme Katharina Schoop a informé, en plus de M. Samuel Burkhardt, MM. Jörg Kistler, Ulrich Hubacher, secrétaire général suppléant, et Christoph Häni, le second collaborateur personnel de Mme Elisabeth Kopp. Tous les quatre déclarent de manière concordante qu'à ce moment ils admettaient encore que les informations données à M. Hans W. Kopp par sa femme puis par Mme Katharina Schoop provenaient de milieux bancaires. M. Samuel Burkhardt a expliqué lors de son audition que, le 27 octobre 1988, il n'était pas au clair sur le fait que les époux Kopp aient eu une conversation téléphonique ou non. Mais il connaissait certainement l'existence d'un entretien entre M. Hans W. Kopp et Mme Katharina Schoop. Mme Elisabeth Kopp déclare à ce sujet devant la CEP qu'elle a informé, le 27 ou le 28 octobre 1988, le secrétaire général des deux entretiens téléphoniques. Selon les propres déclarations de Mme Renate Schwob, Mme Katharina Schoop l'a mise plus tard au courant: *"Madame Schoop m'a téléphoné ultérieurement et m'a dit avoir parlé à Madame Kopp; celle-ci avait alors téléphoné à son mari. Je n'ai parlé de ce renseignement sur une conversation téléphonique entre Madame et Monsieur Kopp à personne car j'avais des doutes à propos du secret de fonction."*

De son côté, Mme Renate Schwob informe, quelques jours après le 27 octobre 1988, son supérieur M. Lutz Krauskopf, sous-directeur de l'Office fédéral de la justice, qu'elle a fourni à la collaboratrice personnelle de Mme Elisabeth Kopp des

renseignements sur l'affaire de blanchissage d'argent sale imputée aux frères Magharian. Le 4 novembre, a lieu un entretien entre M. Jörg Kistler et M. Lutz Krauskopf. Cet échange d'informations et de vues aboutit à la conclusion suivante: ce que connaissait Mme Katharina Schoop ne provenait à tout le moins pas exclusivement de milieux bancaires mais également du Ministère public fédéral. Par la suite, M. Jörg Kistler informe M. Samuel Burkhardt et M. Ulrich Hubacher, son suppléant, de ces éléments nouveaux. Tous trois s'accordent à dire qu'à ce moment-là ils croyaient à l'existence de deux sources d'information. Ce n'est que, plus tard, dans le cadre des investigations de police judiciaire entreprises par M. Hans Hungerbühler, qu'ils ont compris que l'information provenant de milieux bancaires avait été sollicitée et était donc fictive. Quelques jours après le 4 novembre, Christoph Häni apprend également que les renseignements provenaient de Mme Renate Schwob. Le 7 novembre au plus tard, Mme Elisabeth Kopp a appris par la bouche de M. Samuel Burkhardt qu'il s'agit d'une source d'information interne Kaeslin-Schwob-Schoop.

2.10 Comment la presse a-t-elle appris que Hans W. Kopp avait obtenu un " tuyau " du Département fédéral de justice et police?

Au cours de la première moitié de novembre, il y eut parmi les journalistes une amplification persistante des rumeurs selon lesquelles la démission de M. Hans W. Kopp du conseil d'administration avait été provoquée par une indication en provenance du département. A ce moment, dix personnes au moins du DFJP ainsi que de l'entourage de M. Hans W. Kopp et de M. Mohamed Shakarchi étaient au courant des deux conversations téléphoniques. En raison du nombre élevé des personnes qui étaient informées, il n'est plus possible de déterminer si et, le cas échéant, qui a fait filtrer à l'extérieur les informations relatives aux entretiens du 27 octobre. Il est également possible que, faute d'informations, on ait échaudé des hypothèses dans cette direc-

tion. Les soupçons d'après lesquels il y aurait eu des écoutes téléphoniques se sont révélés inexacts.

2.11 Les efforts pour inciter Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, à faire une déclaration publique conforme à la vérité

Durant la même période, il y eut plusieurs séances réunissant diverses personnes pour discuter de la marche à suivre. Mme Elisabeth Kopp prit part à plusieurs d'entre elles. Il ressort des interrogatoires des plus proches collaborateurs que ces réunions avaient pour but de trouver une unité de doctrine et de ton ("Sprachregelung") dont l'essentiel se résume comme suit:

- Mme Elisabeth Kopp doit informer l'opinion publique sur sa conversation téléphonique avec son mari.
- Elle assume l'entière responsabilité de ses actes.
- Elle déclare qu'elle n'a pas renseigné son mari pour le soustraire à des poursuites pénales mais, au contraire, pour l'inciter à prendre de la distance par rapport à un environnement dangereux; elle a effectué cette démarche dans l'intérêt de la charge qu'elle exerce.

Messieurs Jörg Kistler et Ulrich Hubacher, partiellement appuyés par M. Samuel Burkhardt, sont les initiateurs et les acteurs principaux de la tentative d'instaurer une telle politique d'information envers l'extérieur. A ce propos, Mme Elisabeth Kopp déclare qu'on avait discuté de l'opportunité de renseigner le public. Puisqu'il n'y avait aucun dommage et que son mari n'avait rien appris de neuf au travers des informations de Mme Katharina Schoop, elle-même et ses collaborateurs étaient plutôt d'avis que cela n'était pas nécessaire. Cette affirmation de Mme Elisabeth Kopp est contestée par ses plus proches collaborateurs. Ceux-ci prétendent qu'ils ont à plusieurs reprises tenté d'inciter Mme Elisabeth Kopp à s'adresser à l'opinion publique en disant la vérité. A l'occasion d'une

demande d'interview présentée par Ursula Hürzeler, journaliste à la Radio suisse alémanique, autour du 8 novembre 1988, MM. Jörg Kistler et Ulrich Hubacher ont essayé d'amener Mme Elisabeth Kopp à répondre à la question concernant le "tuyau" provenant de son propre département. Mme Elisabeth Kopp a commencé par accepter d'accorder cet interview, mais elle a changé d'avis le jour suivant. A la question précise de la CEP qui lui demande s'il est vrai qu'on lui a recommandé de dire la vérité, Mme Elisabeth Kopp répond: *"J'ai préparé une déclaration dans ce sens avec mon état-major après la parution de l'article du "Matin" (c'est-à-dire seulement le 9 décembre 1988). Je ne me souviens plus de conversations antérieures à ce sujet."* Les déclarations concordantes de MM. Ulrich Hubacher, Jörg Kistler, Samuel Burkhardt et de Mme Katharina Schoop sont diamétralement opposées à cette affirmation.

2.12 La tentative de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, de rejeter la responsabilité sur Katharina Schoop

Lors de diverses réunions en présence de différentes personnes, Mme Elisabeth Kopp a soulevé la question de savoir s'il n'était pas possible d'informer sans délai le public que Mme Katharina Schoop avait, à son insu, renseigné spontanément son mari M. Hans W. Kopp. Mme Elisabeth Kopp a envisagé à plusieurs reprises - le 9 décembre pour la dernière fois - de "sacrifier" Mme Katharina Schoop, étant donné que celle-ci n'avait pas le statut de fonctionnaire. Mme Katharina Schoop déclare à la CEP ce qui suit: *"Mme Kopp avait eu cette idée de longue date. Elle m'en fit part à quelques reprises. Je ne sais plus quand cela a commencé. La première fois, j'étais seule avec elle lorsqu'elle me fit cette proposition. C'était encore avant l'interview de Monsieur Kopp..."* (on pense ici à l'interview parue le 14 novembre 1988 dans le "Schweizer Illustrierte"). *"La première fois, j'ai pensé que c'était seulement une idée qui lui avait passé par la tête et je ne l'ai pas prise au sérieux. Mais elle*

m'a répété sa proposition, la dernière fois avant l'interview télévisée du 9 décembre 1988". Au cours de l'enquête administrative de M. Arthur Haefliger et au début de son interrogatoire par la CEP, Mme Elisabeth Kopp souligne qu'elle n'a envisagé à aucun moment de charger Mme Katharina Schoop d'une manière ou d'une autre. Cela est contredit par les déclarations de MM. Jörg Kistler, Ulrich Hubacher et Samuel Burkhardt. A propos de ce reproche, Mme Elisabeth Kopp déclare: "Je ne m'en souviens pas. Si plusieurs personnes l'ont dit, cela doit être exact." .

2.13 Rapport du Ministère public fédéral à l'attention de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, et séance du Conseil fédéral du 9 novembre 1988

En vue de la séance du Conseil fédéral du 9 novembre 1988, Mme Elisabeth Kopp fait établir par le Ministère public fédéral un rapport sur la procédure pénale engagée contre les frères Magharian et leurs associés. Ce sont tant Mme Katharina Schoop que M. Samuel Burkhardt qui chargent le Ministère public fédéral de rédiger ce rapport. Mme Elisabeth Kopp présente ensuite oralement au collège gouvernemental ce document qualifié de confidentiel. Il y est notamment précisé de manière explicite qu'aucune procédure n'est engagée contre la Shakarchi Trading SA ni contre M. Hans W. Kopp. Bien que Mme Elisabeth Kopp sache au plus tard depuis le 7 novembre 1988, que les informations ayant abouti aux deux conversations téléphoniques émanent du Ministère public fédéral, elle n'en dit mot au Conseil fédéral et passe sous silence les deux conversations téléphoniques.

2.14 Réunion "de crise" du 10 novembre 1988 et information de Rudolf Gerber, procureur de la Confédération

M. Samuel Burkhardt déclare avoir appelé a quatre ou cinq reprises, avant le 10 novembre 1988, M. Rudolf Gerber pour le tenir au courant de l'état actuel des informations. Le procureur de la Confédération doit donc avoir été également au courant des deux entretiens téléphoniques. Après avoir déclaré par deux fois lors de l'enquête administrative de M. Arthur Haefliger avoir eu connaissance le 10 novembre 1988 des deux conversations téléphoniques, M. Rudolf Gerber commence par le nier face à la CEP. Il admet par la suite qu'il se peut qu'il ait déjà été au courant à ce moment-là.

Le 10 novembre 1988, M. Samuel Burkhardt convoque une séance. Y prennent part: le secrétaire général en personne, M. Heinrich Koller, directeur de l'Office fédéral de la justice, M. Rudolf Wyss, M. Pierre Schmid, sous-directeur de l'Office fédéral de la police, et M. Jörg Kistler, porte-parole du DFJP. Le procureur de la Confédération doit quitter cette séance après une demi-heure, mais il y est représenté par M. Rudolf Wyss. Cette séance a pour but de procéder à un échange d'informations et de vues entre personnes présentes. Le secrétaire général précise à ce sujet: *"Il s'agissait pour moi de deux choses: établir qui sait quoi et veiller à ce qu'aucune question non contrôlée ou non filtrée ne sorte du département vers l'extérieur"*. Selon les instructions de M. Samuel Burkhardt, on ne doit pas aborder, lors de cette séance, le *"rôle joué par la chef du département"*. Les participants à cette réunion ne sont pas d'accord entre eux au sujet du contenu exact des informations échangées à cette occasion. Le secrétaire général n'établit pas de procès-verbal. Seul M. Rudolf Wyss a rédigé une note de dossier de sa propre initiative. Selon M. Samuel Burkhardt, tous les participants à la séance se séparent en disposant des mêmes informations: *"A mon avis, à la fin de la séance, tous les participants étaient*

conscients qu'il y avait eu deux appels téléphoniques. J'ai la nette impression que Monsieur Gerber le savait lui aussi; il avait chargé Monsieur Wyss de rédiger une note de dossier." M. Jörg Kistler s'exprime dans le même sens: "Je ne sais pas quand Monsieur Gerber a été informé pour la première fois, mais à coup sûr le 10 novembre 1988" . M. Rudolf Wyss s'exprime de manière différente: "La fuite n'avait été décrite que comme une indiscretion Schwob-Schoop-Hans W. Kopp. Rien ne fut dit au sujet du téléphone de la conseillère fédérale à son mari et du téléphone en retour de M. Hans W. Kopp à Mme Katharina Schoop" . La note de dossier rédigée par ses soins confirme ces informations.

Mme Elisabeth Kopp déclare en revanche: "D'après mes informations, le procureur de la Confédération connaissait depuis des semaines l'existence des deux entretiens téléphoniques. Il avait pris part à la séance du 10 novembre 1988. Je savais que rien d'important n'avait filtré à l'extérieur. Le fait que Monsieur Gerber n'ait rien entrepris des semaines durant m'a confirmé dans l'idée qu'il s'agissait d'une bagatelle. Le procureur de la Confédération est un fonctionnaire consciencieux. Si quelque chose de grave s'était passé, il aurait agi de sa propre initiative ou je l'en aurais chargé. Je ne comprends vraiment pas pourquoi il s'est adressé si tardivement à Monsieur Arnold Koller. Il avait pris une part active à la "Sprachregelung" du 9 novembre 1988. La seule explication que j'entrevois est la réaction de la presse à l'interview du Téléjournal. Sinon, son action échappe à toute logique" .

De même, Monsieur Otto Stich, alors président de la Confédération, met en doute la version de M. Rudolf Gerber qui prétend n'avoir été renseigné que le 9 décembre 1988 sur la réalité. Lors de son audition par la CEP, Otto Stich, conseiller fédéral, déclare: "Je considérerais comme allant de soi que le procureur de la Confédération devait m'informer. Je lui ai

téléphoné le lundi après la séance de la démission de Mme Elisabeth Kopp et je lui ai demandé pourquoi il ne m'avait pas renseigné. Il m'a dit qu'il aurait été par la suite rendu responsable de la démission. Et que, maintenant, il l'était de toute façon" A la question posée par la CEP de savoir sur quoi M. Rudolf Gerber aurait dû informer le président de la Confédération, M. Otto Stich répond: "Au sujet du téléphone à M. Hans W. Kopp. Je lui ai dit qu'il était étonnant de n'ouvrir une enquête que maintenant, alors que l'on peut déjà tout lire dans le journal. Il m'a dit ne pas avoir voulu précipiter les choses. Il ne m'a pas dit qu'il n'était pas au courant auparavant. Je suis parti de l'idée qu'il avait été informé auparavant déjà. A ce sujet, il n'y avait aucun doute à mes yeux. Il ne pouvait ouvrir une enquête que s'il en savait plus que ce qui se trouvait dans le journal. Il n'a certainement pas appris cela le 9 décembre 1988 seulement, sinon je ne lui aurais pas fait ce reproche. A ce moment là, il en savait certainement plus que le Conseil fédéral. Le fait qu'il en savait plus m'est apparu lors de mon téléphone avec lui, c'est-à-dire d'après sa réaction" .

A l'occasion de son interrogatoire, M. Rudolf Gerber a répondu devant la CEP à la question de savoir quand il a pour la première fois appris l'entretien téléphonique entre Mme Elisabeth Kopp et M. Hans W. Kopp: "C'est un problème qui m'a énormément préoccupé. Il y a deux dates possibles, le 10 novembre à l'occasion d'une brève conférence auprès du secrétaire général ou, plus tard, le 9 décembre seulement. A l'origine, je pensais en avoir entendu parler le 10 novembre déjà. Mais, lors de l'enquête disciplinaire, deux témoins absolument indépendants ont dit que l'on n'avait pas parlé de cela lors de cette séance. De même, il n'y a pas trace de cela dans la note de dossier de Monsieur Wyss. En rassemblant mes souvenirs, je me dis rétrospectivement que le 10 novembre je n'ai rien appris concrètement de cet entretien téléphonique, mais que j'ai alors pensé qu'il n'était tout de même pas possible que Madame Schoop ait téléphoné à Monsieur Kopp sans

que sa supérieure le sache. Cela m'a incité à interpellier à ce sujet Mme Elisabeth Kopp le 12 novembre. Je n'avais pas encore de soupçon précis, mais je me trouvais simplement dans une situation de grande incertitude. Elle m'a dit qu'elle ne savait rien de cela et je lui ai rétorqué que c'était pourtant une bombe à retardement...."

Dans une lettre adressée le 26 août 1989 au Conseil fédéral, M. Rudolf Gerber déclare qu'il s'est par la suite adressé deux fois encore à Mme Elisabeth Kopp: au repas de fin d'année des directeurs d'office et le 5 décembre 1988, en rapport avec la question de M. Victor Fingal. A ces trois occasions, Mme Elisabeth Kopp l'a assuré ne rien savoir d'un tel "tuyau".

Ce n'est que le 5 décembre 1988 que la réaction de Mme Elisabeth Kopp l'a rendu méfiant (.... elle prit manifestement peur et m'a demandé si nous ne pouvions pas démentir. Je m'y suis refusé....").

Lors de son audition par la CEP, Mme Elisabeth Kopp déclare qu'il est exact qu'elle s'est à plusieurs reprises entretenue avec M. Rudolf Gerber. Mais il est contraire à la vérité d'affirmer que le procureur de la Confédération lui a demandé si elle savait quelque chose d'un "tuyau" en provenance du département. Il n'avait eu aucune raison de le faire puisqu'il était déjà au courant des entretiens téléphoniques depuis le 10 novembre 1988. Au contraire, le procureur de la Confédération l'a appelée après le 10 novembre 1988 et lui a communiqué qu'il ne ferait plus aucune démarche, afin de ne pas soulever encore plus de poussière.

2.15 Réactions après la réunion "de crise" du 10 novembre 1988

M. Rudolf Gerber ordonne le jour même l'ouverture d'une enquête informelle sur la manière dont les informations ont passé du

Ministère public fédéral à l'Office fédéral de la justice. C'est aussi le même jour que l'on découvre que M. Jacques-André Kaeslin a mis les documents en question à la disposition de Mme Renate Schwob. M. Rudolf Gerber n'entreprend pas d'autres investigations à ce moment-là.

De son côté, Monsieur Heinrich Koller, directeur de l'Office fédéral de la justice, adresse oralement une remontrance à sa collaboratrice Mme Renate Schwob parce qu'elle a donné à Mme Katharina Schoop l'occasion de consulter ces documents. Par écrit, il prie M. Rudolf Gerber de "laisser dormir l'affaire" et de ne pas entreprendre d'autres démarches contre Mme Renate Schwob et M. Jacques-André Kaeslin au sujet de la remise des informations à Mme Renate Schwob. Pour Heinrich Koller, il y a eu consensus, lors de la séance du 10 novembre, sur le fait qu'il ne fallait pas poursuivre les investigations sur les indiscretions.

2.16 L'interview de Hans W. Kopp dans le "Schweizer Illustrierte"

Le 12 novembre 1988, M. Jürg Zbinden, accrédité au Palais fédéral, se rend chez M. Hans W. Kopp à Zumikon pour lui soumettre le texte de l'interview rédigée quelques jours auparavant dans son bureau. A la question du journaliste qui lui demande si son retrait de la Shakarchi Trading SA avait pour origine un "tuyau" en provenance du DFJP, M. Hans W. Kopp répond: "Mon Dieu, non!" Ce samedi-là, Mme Elisabeth Kopp est présente durant une partie de la visite du journaliste. De surcroît, elle voit le texte intégral de l'interview de son mari et en discute avec lui. Mme Elisabeth Kopp explique qu'elle est aujourd'hui encore de l'avis que les propos de son mari, relatifs au "tuyau" du DFJP, étaient corrects. En effet, lors de l'appel téléphonique de Mme Katharina Schoop, il ne pouvait pas savoir qu'il s'agissait d'une source interne. Comme l'a souligné M. Jürg Zbinden, lors de son audition par la CEP, les époux Kopp

lui ont déclaré qu'ils n'avaient jamais parlé entre eux de Shakarchi. Mme Elisabeth Kopp avait enchaîné en précisant qu'il était prouvé que son mari était innocent. Preuve en est le rapport du Ministère public fédéral daté du 8 novembre 1988. Madame Kopp résume alors oralement le contenu de ce document à M. Jürg Zbinden afin qu'il puisse, en connaissance de cause, poser des questions complémentaires au Ministère public fédéral. Elle déclare ensuite à M. Jürg Zbinden qu'elle téléphonera au Ministère public fédéral. Son chef de presse, M. Jörg Kistler, pourra le renseigner de manière plus précise dans l'après-midi.

Dans l'enquête administrative de M. Arthur Haeffliger, M. Jürg Zbinden déclare: *"J'ai dû lui (Mme Kopp) promettre de ne pas révéler que c'est à son instigation que j'avais eu connaissance du rapport mais, au contraire, que je lui ai fait part de détails figurant dans le rapport et qu'elle n'a ainsi plus pu démentir ces informations."* Lors de son interrogatoire par la CEP, M. Jürg Zbinden a expressément confirmé ses déclarations antérieures. Mme Elisabeth Kopp déclare à la CEP à propos de cette déclaration de M. Jürg Zbinden: *"C'est de l'invention pure"*.

Selon la déposition de M. Jörg Kistler lors de l'enquête administrative confiée à M. Arthur Haeffliger, il s'est passé ce qui suit ce samedi: *"Le 12 novembre 1988, j'ai reçu un appel téléphonique de Madame Kopp. A ce moment-là, Monsieur Zbinden du "Schweizer Illustrierte" était chez les Kopp. Madame Kopp m'a demandé de lui expliquer qu'il résultait du rapport du 8 novembre 1988 qu'il n'y avait pas d'enquête à l'encontre de la Shakarchi et que son mari ignorait tout de cette affaire. Mon information aurait dû donner l'impression que Madame Kopp n'avait été informée de l'affaire Shakarchi que lorsqu'elle avait pris connaissance du rapport du 8 novembre 1988 à ce sujet. J'ai dit à Madame Kopp que je ne pouvais pas publier une telle information sans avoir obtenu le consentement du procureur de la Confédération. J'ai ajouté qu'une telle information serait*

problématique. Par conséquent, j'ai commencé par me mettre en rapport avec le procureur de la Confédération et je l'ai renseigné sur toute la situation. Je lui ai aussi dit qu'une information de ce genre donnerait l'impression fallacieuse que Madame Kopp n'avait eu connaissance de l'affaire Shakarchi qu'à la lecture du rapport du 8 novembre ...". M. Jörg Kistler confirme ces déclarations lors de son audition par la CEP.

Puis, conformément à la demande de Mme Elisabeth Kopp, le procureur de la Confédération la rappelle à Zumikon. Au cours de cet entretien téléphonique, elle le prie de transmettre à M. Jürg Zbinden les informations précitées, tirées du rapport du 8 novembre 1988. Comme le déclare M. Rudolf Gerber il n'est pas d'accord avec la décision de Mme Elisabeth Kopp de donner à M. Jürg Zbinden connaissance du contenu du rapport puisque celui-ci porte la mention "confidentiel". Malgré cette réserve, le procureur de la Confédération donne pour instructions à M. Roland Hauenstein, son chef de presse, de répondre en toute vérité aux questions de M. Jürg Zbinden au sujet de ce rapport. Il prend cette décision malgré le fait que M. Jörg Kistler lui ait préalablement fait remarquer qu'une information donnée de la manière préconisée par Mme Elisabeth Kopp susciterait une fausse impression. M. Roland Hauenstein dit ensuite, entre autres, à M. Jürg Zbinden que Mme Elisabeth Kopp n'a jamais été renseignée par le Ministère public fédéral sur l'implication possible de la Shakarchi Trading SA dans une affaire de blanchissage d'argent sale avant le 8 novembre 1988. C'est à vrai dire exact, mais cela donne fallacieusement l'impression que Mme Elisabeth Kopp n'a rien su du tout de l'affaire avant le 8 novembre 1988.

Pour les plus proches collaborateurs de Mme Elisabeth Kopp il est évident qu'après la publication de l'interview de M. Hans W. Kopp dans le "Schweizer Illustrierte" il deviendra de plus en plus difficile de dire la vérité au public, étant donné que Mme Elisabeth Kopp serait alors forcée de discréditer son mari. Par la suite, la situation se calme lorsque le nombre des questions

des journalistes diminue. Les collaborateurs veillent toutefois à ce que Mme Elisabeth Kopp ne se trouve jamais dans une situation qui la contraigne soit de désavouer son mari, soit de devoir dire des contre-vérités.

**2.17 L'état des informations avant l'élection de
Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, à
la vice-présidence du Conseil fédéral**

Le 5 décembre 1988, M. Victor Fingal, journaliste au quotidien "Le Matin", téléphone au Ministère public fédéral et réclame une réponse aux questions suivantes:

- Est-il exact que M. Hans W. Kopp a reçu un "tuyau" d'initié?
- Est-il exact que le Ministère public fédéral mène une enquête interne au sujet de cette indiscretion?

M. Victor Fingal exige un démenti écrit au cas où ces faits seraient inexacts.

Le procureur de la Confédération téléphone sur le champ à Mme Elisabeth Kopp et lui fait part des questions du journaliste. A ce sujet, M. Rudolf Gerber précise: *"Elle était fort irritée et proposa de démentir cette affirmation"*. Le procureur de la Confédération n'est pas disposé à donner un tel démenti de sorte que le Ministère public fédéral ne donne aucune information à ce sujet. Selon M. Rudolf Gerber lors de son audition, il a interpellé une nouvelle fois Mme Elisabeth Kopp, à l'occasion de cette conversation téléphonique, sur la transmission de l'information de Mme Katharina Schoop à M. Hans W. Kopp. Le procureur de la Confédération poursuit: *"A chaque fois, elle m'a expliqué qu'elle ne savait rien."* Mme Katharina Schoop, dans une lettre du 7 juin 1989 à la CEP, indique que les collaborateurs s'attendaient à la publication d'un communiqué de presse directement après les questions de M. Victor Fingal. Elle poursuit: *"Nous ne savions alors pas que le parti avait demandé*

à Madame Kopp, avant son élection à la vice-présidence, s'il y avait encore quelque chose qui avait été occulté. Nous ne savions pas non plus que Madame Kopp avait expressément déclaré à Monsieur Bremi, conseiller national, qu'il n'y avait rien de ce genre. Je n'ai tiré cette conclusion qu'à la lecture de l'interview du conseiller national Bremi du samedi 10 décembre 1988. Celui-ci, président du groupe radical, y disait que la déclaration du vendredi au Téléjournal (Tagesschau) avait engendré une situation totalement nouvelle. Il n'avait donc pas de craintes sur la base des révélations faites...."

Selon les dires de M. Jörg Kistler, une séance a eu lieu chez Mme Elisabeth Kopp à la suite des questions de M. Victor Fingal. De nouveau, on lui a proposé une "Sprachregelung" qui, par son contenu, était proche de celle élaborée le 8 novembre 1988. Les points essentiels consistent dans l'aveu de Mme Elisabeth Kopp qu'elle a renseigné son mari et dans l'affirmation qu'elle en assume l'entière responsabilité. Elle devrait déclarer, de surcroît, qu'en donnant cette information à son mari, elle n'a pas cherché à le protéger contre des poursuites pénales, mais qu'il s'agissait pour elle de faire en sorte qu'il s'éloigne d'un milieu dommageable pour elle. Selon M. Jörg Kistler, Mme Elisabeth Kopp veut toutefois attendre l'article puis se déterminera ensuite quant à sa réaction. A vrai dire, la parution de l'article du "Matin" est attendue avant l'élection du 7 décembre 1988 à la vice-présidence du Conseil fédéral. Comme l'a expliqué M. Victor Fingal lors de l'enquête administrative de M. Arthur Haefliger, ce ne sont point des considérations d'ordre politique qui ont fait différer la publication de l'article au-delà de l'élection: puisque le Ministère public fédéral n'avait pas confirmé les faits déjà connus de M. Victor Fingal, la rédaction avait voulu réexaminer les documents. Voilà pourquoi l'article n'a paru que le 9 décembre 1988.

2.18 Le cours des événements après l'article du "Matin"

L'article paru le 9 décembre 1988 dans "Le Matin" ne contient aucune indication relative aux sources et il n'y a aucune allusion à un appel téléphonique de Mme Elisabeth Kopp à son mari. Dès la parution de cet article, MM. Rudolf Gerber, Jörg Kistler, Ulrich Hubacher, Christoph Häni, Roland Hauenstein et Josef Hermann, avocat au Ministère public fédéral, se réunissent en séance de crise. Lorsque Mme Elisabeth Kopp téléphone à M. Rudolf Gerber qui est en train de siéger, celui-ci lui explique qu'on est en train de préparer un projet qui lui sera soumis. Tous les participants à cette séance sont d'avis qu'il faut inciter Mme Elisabeth Kopp à dire la vérité. La seconde partie de la séance a lieu dans le bureau de M. Samuel Burkhardt en sa présence. En revanche, les deux collaborateurs du Ministère public fédéral, MM. Roland Hauenstein et Josef Hermann, n'y assistent plus. Le fait que Mme Katharina Schoop ne prenne pas part à cette séance est dû à M. Rudolf Gerber qui a expressément exigé que Mme Katharina Schoop soit tenue à l'écart de ces entretiens. Les participants à cette réunion rédigent à l'intention de Mme Elisabeth Kopp un texte d'après lequel elle assume la responsabilité d'avoir renseigné son mari.

M. Rudolf Gerber déclare à la CEP: *"Pour la troisième partie, Monsieur Burkhardt, Monsieur Kistler et moi-même nous nous rendîmes dans le bureau de Madame Kopp. Celle-ci voulait que Madame Schoop soit également présente, mais je m'y suis opposé parce qu'il était manifeste que Madame Schoop avait fait beaucoup plus qu'on ne l'avait supposé à l'origine. Madame Kopp a lu le projet de communiqué de presse sans réagir. Lorsque je lui ai demandé si elle était d'accord, elle répondit que sur certains points cela n'était pas juste, qu'elle n'avait donc rien eu à faire avec cela. Nous étions tous plutôt consternés. Madame Kopp voulait encore téléphoner à son mari. Je lui ai instamment conseillé d'informer le Conseil fédéral lors d'une*

séance extraordinaire ou d'une conférence. Après quelques instants, elle se rallia à cette manière de voir et cette séance eut lieu dans le courant de l'après-midi."

A propos de l'appel téléphonique de sa femme, M. Hans W. Kopp a déclaré devant la CEP selon procès-verbal: "Le 9 décembre 1988, ma femme m'a téléphoné peu avant la séance du Conseil fédéral de 15.00 heures et voulait vérifier une information auprès de moi; je ne sais plus de quoi il s'agissait; de nouveau, l'entretien fut bref. Pour autant que je m'en souviene, cela ne concernait pas un conseil qu'elle aurait sollicité au sujet de l'information du public. Je ne lui ai pas donné de conseils...".

2.19 La séance du Conseil fédéral du 9 décembre 1988

La séance extraordinaire du Conseil fédéral, convoquée à la demande de Mme Elisabeth Kopp a lieu le 9 décembre 1988 à 15.00 heures. Elle se prolonge jusque vers 17.00 heures. Pour prendre part à cette séance, Mme Elisabeth Kopp emporte avec elle le texte suivant, rédigé par ses collaborateurs:

"Les premières informations de presse concernant le cas Shakarchi ont été publiées le 4 novembre 1988. Le 27 octobre 1988, on m'avait rapporté de mon département que la Shakarchi pourrait être impliquée dans la 'Libanon Connection'. Sur ce, j'ai recommandé à mon mari de se retirer sans délai du conseil d'administration de cette société. En agissant de la sorte, je voulais priver immédiatement de tout fondement toute suspicion relative à une implication, même lointaine, de mon mari dans cette affaire. J'assume l'entière responsabilité de cette démarche. J'ai renseigné aujourd'hui le Conseil fédéral à ce sujet.

Le procureur de la Confédération m'a informé de cette affaire le 8 novembre 1988 pour la première fois, afin que j'en réfère au Conseil fédéral. Pour ce qui est de la question de savoir par quels canaux j'avais obtenu l'information inofficielle, je

m'abstiens de toute déclaration puisque j'en assume l'entière responsabilité."

Le chef du département et son état-major espéraient que le Conseil fédéral fasse sien le communiqué en le complétant par une phrase disant qu'il avait pris connaissance avec satisfaction des explications de Mme Elisabeth Kopp et qu'il lui exprimait sa confiance. Au cours de la séance du Conseil fédéral, le texte est toutefois modifié:

"Le 27 octobre 1988, on m'a rapporté inofficiellement de mon département que la Shakarchi Trading SA pourrait être impliquée dans la "Libanon Connection". Sur ce, j'ai recommandé à mon mari de se retirer immédiatement du conseil d'administration de cette société. A ce moment, je ne disposais d'aucune information officielle provenant du Ministère public fédéral. Le procureur de la Confédération m'a donné pour la première fois connaissance le 8 novembre 1988 de cette affaire pour que j'en réfère au Conseil fédéral.

Aujourd'hui, le Conseil fédéral a pris connaissance de ces informations en réponse aux questions soulevées dans l'opinion publique."

Le Conseil fédéral n'est pas prêt à exprimer sa confiance à Mme Elisabeth Kopp et à publier lui-même un communiqué. Dans sa réponse à la consultation de la CEP, le Conseil fédéral écrit: *"Le Conseil fédéral a décidé, en particulier pour des raisons de politique, de renoncer à publier son propre communiqué ainsi qu'à toute appréciation de la manière d'agir et il a donc prié Mme Elisabeth Kopp de remettre une déclaration personnelle. Elle a utilisé à cette fin le texte modifié par ses soins lors de la séance du Conseil fédéral."*

Afin de reconstituer de manière aussi exacte que possible le déroulement de la séance du Conseil fédéral, la CEP a entendu Monsieur Otto Stich, conseiller fédéral, alors président de la

Confédération: "A cette séance du Conseil fédéral, nous étions tous fort peu informés. Ce fut une surprise pour nous tous. La séance dura deux heures parce que nous devions absolument discerner la valeur et l'importance de ces nouveautés. Il y eut un dialogue et l'on tenta de se faire une opinion sur la portée du tout. La seule décision que nous avons prise ensuite fut que c'était l'affaire de Mme Elisabeth Kopp et d'elle seule de prendre position vis-à-vis de l'opinion publique.

Dans l'ensemble, nous entretenions de bonnes relations avec Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale. C'est pourquoi ce fut dur pour le collège gouvernemental d'apprendre que l'un de ses membres avait abusé de la confiance des autres conseillers fédéraux.. Si elle nous avait informés immédiatement le 27 octobre 1988, je vous garantis qu'elle aurait eu la confiance des autres conseillers fédéraux." Il n'y eut pas non plus de consensus au sujet de la question de savoir dans quelle mesure Mme Katharina Schoop avait été impliquée.

Dans son résumé écrit à l'adresse de la CEP, le Conseil fédéral précise: "De ce qui est consigné par écrit dans ce procès-verbal (de la séance du Conseil fédéral du 9 décembre) à usage interne, il ressort, pour l'essentiel, que le Conseil fédéral a commencé par se faire renseigner par Madame Kopp de manière approfondie sur les faits objectifs et, à cet égard, il a appris qu'elle tenait ses informations relatives aux affaires Shakarchi uniquement de sa collaboratrice personnelle, Madame Schoop. Dans ce contexte, Madame Kopp souligne qu'elle n'avait eu aucune raison de supposer que ces renseignements pouvaient émaner du Ministère public fédéral. Madame Schoop lui avait parlé de rumeurs. Madame Kopp releva en outre que son mari avait déjà annoncé sa démission le 21 octobre 1988 lors d'une séance du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA. En se fondant sur ces renseignements et sur son appréciation de la situation, le conseil suggère à Madame Kopp de porter ces faits à la connaissance de l'opinion publique sous une forme plus circonstanciée que ce n'était le cas dans son premier projet où elle déclarait pour

terminer: 'Pour ce qui est de la question de savoir par quels canaux j'avais obtenu l'information inofficielle, je m'abstiens de toute déclaration puisque j'en assume l'entière responsabilité.' Madame Kopp modifia ensuite le texte de sa déclaration en y soulignant que, au moment du téléphone à son mari, elle ne disposait d'aucune information officielle sur cette affaire. Le procureur de la Confédération lui a donné connaissance de cette affaire le 8 novembre 1988 seulement pour qu'elle en réfère au Conseil fédéral."

3. Appréciation du comportement des différents acteurs

3.1 Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale

Le fait que Mme Elisabeth Kopp ne se soit pas renseignée sur la source d'une information aussi explosive a été une erreur. Elle n'aurait pas dû admettre sans autre que le renseignement de Mme Katharina Schoop n'émanait pas de son département. En effet, Mme Katharina Schoop entretenait des contacts réguliers avec de nombreux offices et services du DFJP et elle était administrativement et effectivement intégrée au secrétariat général. On le remarque aussi en considérant que, le 25 novembre 1988, c'est d'abord au secrétaire général qu'elle a communiqué ses informations.

La construction de Mme Elisabeth Kopp selon laquelle Mme Katharina Schoop ne faisait pas, en sa qualité de collaboratrice personnelle, partie du département et que, par conséquent, les informations émanant d'elle ne tombaient pas sous le coup du secret de fonction ne résiste pas à l'examen. Une telle argumentation est de nature à induire l'opinion publique en erreur. Le collaborateur personnel d'un conseiller fédéral est assimilé à un fonctionnaire fédéral en ce qui concerne la sauvegarde du secret de fonction.

Parce que Mme Elisabeth Kopp n'a pas vérifié la source de l'information et ne pouvait donc exclure que celle-ci soit de provenance officielle, elle n'aurait pas dû renseigner son mari. Bien que cet entretien téléphonique ne soit pas excusable, on peut tout de même avoir une certaine compréhension pour l'épouse qui prie instamment son mari de démissionner du Conseil de la Shakarchi Trading SA. En revanche, la CEP ne comprend pas la démarche de Mme Elisabeth Kopp qui demande à son mari de téléphoner à Mme Katharina Schoop. On ne comprend pas non plus que Mme Elisabeth Kopp ait donné pour instructions à sa collaboratrice personnelle de transmettre des informations détaillées à M. Hans W. Kopp. Ces instructions ont plongé Mme Katharina Schoop dans un dilemme où elle a dû choisir entre le refus d'ordre et la loyauté envers sa supérieure.

Le système collégial du gouvernement suisse exige, en particulier lorsqu'il s'agit de situations délicates, que tous les membres du Conseil fédéral soient informés de manière honnête et complète. Mme Elisabeth Kopp a renseigné le Conseil fédéral beaucoup trop tard et incomplètement. La marge de manoeuvre du Conseil fédéral s'en est trouvée entravée et cela a mis en péril la confiance dont jouit le gouvernement auprès de l'opinion publique.

Mme Elisabeth Kopp a négligé de suivre les conseils de ses collaborateurs et donc de dire la vérité à la population. Elle a en outre négligé, bien qu'elle en ait eu l'occasion, de rectifier les déclarations de son mari qui ne correspondaient pas à la vérité.

Ces trois reproches pèsent d'autant plus lourd que Mme Elisabeth Kopp savait depuis le 7 novembre 1988 qu'il s'agissait d'une source interne située au Ministère public fédéral.

Mme Elisabeth Kopp a voulu rejeter la responsabilité sur Mme Katharina Schoop, en ce sens qu'elle a envisagé de présenter

faussement à l'opinion publique le déroulement des événements. Même si cette démarche est restée au stade d'une tentative, cette manière d'agir a été fort incorrecte et injuste envers la collaboratrice en cause.

Enfin, la communication à M. Jürg Zbinden du contenu d'un rapport confidentiel du Ministère public fédéral n'est pas correcte. Mme Elisabeth Kopp fait certes valoir qu'elle a simplement communiqué qu'aucune procédure n'avait été ouverte contre son mari. Mais même cette indication provient d'un document portant la mention "confidentiel". Il n'est pas exclu qu'il y ait eu à cette occasion une violation du secret de fonction. Le fait que Mme Elisabeth Kopp ait enjoint M. Rudolf Gerber d'ordonner que le Ministère public fédéral renseigne officiellement le journaliste sur ce rapport et prouve ainsi l'innocence de son mari doit également être reproché à Mme Elisabeth Kopp.

En résumé, la commission constate: au moment des deux conversations téléphoniques du 27 octobre 1988, Mme Katharina Schoop n'a pas indiqué à Mme Elisabeth Kopp que la source provenait du Ministère public fédéral et la conseillère fédérale a, de son côté, omis de se renseigner à ce sujet. C'est au plus tard le 7 novembre 1988 qu'elle a eu connaissance de cette source. La commission lui fait grief de s'être comportée, à partir de ce moment-là, de manière incorrecte à plus d'un égard afin de se soustraire à ses responsabilités. C'est ainsi qu'elle a négligé d'informer le Conseil fédéral sans délai et intégralement. Elle n'a pas suivi non plus le conseil de ses plus proches collaborateurs qui l'invitaient à renseigner l'opinion publique en toute vérité. Elle a communiqué les informations extraites de documents confidentiels. Elle a aussi exigé de collaborateurs qu'ils transmettent ou confirment à des tiers des informations officielles. De la sorte, elle les a entraînés dans un conflit de loyauté. Pour certains d'entre eux, ce comportement se traduit même, aujourd'hui, par une procédure

pénale à leur encontre. De surcroît, jusqu'au 9 décembre Mme Elisabeth Kopp a tenté de faire passer Mme Katharina Schoop pour la principale responsable.

3.2 Samuel Burkhardt, secrétaire général

Entre les déclarations de M. Samuel Burkhardt et celles de Mme Katharina Schoop, il y a contradiction sur la question de savoir si elle lui a d'emblée indiqué la source de son information. Si l'on se fonde sur les affirmations du secrétaire général, il faut tout de même lui faire grief de ne pas s'être renseigné sur la source.

On comprend difficilement que M. Samuel Burkhardt ait admis que la source était externe au département. Dans le doute, il aurait dû partir de l'idée que ce qu'apprenait la collaboratrice personnelle - qui travaillait au Palais fédéral et était, pour l'essentiel, assimilée à une fonctionnaire - elle l'apprenait au sein du département.

Le fait que le secrétaire général ait exigé une seconde source est curieux. La logique eût voulu qu'il commence par se renseigner au sujet de la première source.

A la question formelle posée dans le cadre de l'enquête administrative confiée à M. Arthur Haefliger qui demande à M. Samuel Burkhardt s'il n'a pas considéré comme étant de son devoir d'en informer le Conseil fédéral, le secrétaire général répond ce qui suit: *"Je n'ai jamais envisagé une telle manière de procéder. Je ne me suis jamais non plus interrogé sur la licéité juridique d'un tel comportement ou même sur son caractère impératif. Mes collaborateurs et moi-même avons considéré que notre tâche consistait à conseiller Madame Kopp au mieux de nos connaissances et en toute conscience et, ce faisant, de ne pas*

mettre au premier plan ses intérêts personnels et ceux de son mari mais, au contraire, ceux du département" .

Dans ces conditions, il ne devait pas recourir au moyen tout à fait extrême et inhabituel de la dénonciation au Conseil fédéral.

M. Samuel Burkhardt n'apporte pas le moindre soutien à la tentative de Mme Elisabeth Kopp de rejeter la responsabilité sur Mme Katharina Schoop. C'est ainsi que, le 9 décembre 1988, il veille encore à ce que Mme Katharina Schoop soit associée en temps utile aux discussions, afin qu'elle puisse se défendre contre d'éventuelles tentatives de ce genre de la part de Mme Elisabeth Kopp. M. Samuel Burkhardt a donc agi correctement.

De l'avis de la CEP, M. Samuel Burkhardt n'a que partiellement rempli ses obligations de chef d'état-major du DFJP. Le fait que, lors de la séance décisive du 10 novembre 1988, il ait d'emblée exclu des discussions le rôle de Mme Elisabeth Kopp rôle qu'il connaissait déjà à ce moment, n'a pas été de nature à provoquer un échange d'informations portant sur tous les détails. Cette intervention a mis entre parenthèses des aspects essentiels. Il ne suffisait pas, en effet, d'amener les personnes présentes au même niveau de connaissances. Il eût été essentiel d'aboutir à des conclusions sur le fond. En outre, ces résultats auraient dû être consignés par écrit.

De même, en ce qui concerne les questions relatives à l'information du public, M. Samuel Burkhardt a commencé par adopter une attitude hésitante. Ce n'est que plus tard, à l'instigation des collaborateurs qui lui étaient subordonnés, qu'il s'est rallié à la juste conception des choses, à savoir à la nécessité d'une information complète.

Dans les efforts faits pour sauvegarder les intérêts du chef du département, la commission est d'avis que l'on a parfois fait fi des intérêts du département tout court. Pour apprécier l'atti-

tude du secrétaire général, il convient, toutefois, de tenir compte du fait qu'il se trouvait dans une situation particulièrement délicate. Le comportement de Mme Elisabeth Kopp et la passivité de M. Rudolf Gerber ont entravé le secrétaire général dans l'accomplissement correct de sa tâche.

3.3 Katharina Schoop

3.3.1 Digression: le statut du collaborateur personnel

En vertu de l'article 51, alinéa premier, de la loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, chaque chef de département peut nommer des collaborateurs personnels qui ont un statut particulier à régler par le Conseil fédéral. L'ordonnance de 1981 sur les rapports de service des collaborateurs personnels contient notamment les règles suivantes:

- le collaborateur personnel est directement soumis au chef du département et ne reçoit des ordres de mission que de sa part;
- il est externe à l'organisation du département;
- il est responsable envers le chef du département et il est soumis à la loi sur la responsabilité ainsi qu'à la loi sur les rapports entre les conseils (LREC);
- il se laisse exclusivement guider par les intérêts de la Confédération et s'abstient de tout ce qui va à l'encontre de ces intérêts;
- il n'a ni pouvoir de décision ni compétence pour donner des instructions;
- il est rattaché administrativement au secrétaire général du département.

Lorsque le chef du département quitte sa charge, les rapports de service de ses collaborateurs personnels cessent au même moment,

à moins qu'ils ne soient prolongés à la demande du nouveau chef du département. Etant donné que le collaborateur personnel n'est pas fonctionnaire, il n'est pas soumis à la loi sur le statut des fonctionnaires, mais certaines dispositions de cette loi lui sont toutefois applicables par analogie, par exemple les règles sur le secret de fonction. Les collaborateurs personnels ont des rapports de service d'un genre spécial, fondés sur le droit public et non pas sur le droit privé.

La position qu'occupe le collaborateur personnel est axée sur le chef du département. Il ne dépend que de celui-ci et n'est responsable qu'envers lui. Le collaborateur personnel constitue pour son chef de département une sorte de point d'appui en dehors de la hiérarchie administrative.

Les rapports entre le chef d'un département et son collaborateur personnel sont très fortement empreints de confiance personnelle. Preuve en est le fait que les rapports de service sont relativement aisés à résilier et peuvent l'être à court terme et que, généralement, ils s'achèvent au départ du chef du département. Le sort du collaborateur personnel est donc beaucoup plus étroitement lié à celui du chef du département que cela est le cas pour les autres fonctionnaires supérieurs. C'est pour cette raison qu'il paraît justifié de ne pas mettre sur un pied d'égalité les collaborateurs personnels et les fonctionnaires lorsque l'on aborde la question de la loyauté et de la fidélité. Le collaborateur personnel est donc beaucoup plus lié au chef du département qu'au département lui-même.

3.3.2 Le comportement de Katharina Schoop

On ne peut pas reprocher à Mme Katharina Schoop d'avoir, en sa qualité de collaboratrice personnelle, renseigné Mme Elisabeth Kopp. En revanche, la CEP est d'avis que pour que l'information fut complète, il eût fallu en indiquer aussi la source. Cela ne

libère toutefois nullement Mme Elisabeth Kopp de sa responsabilité de s'enquérir de la source de l'information.

Il faut faire grief à Mme Katharina Schoop d'avoir "organisé" une seconde source. En effet, elle ne devait pas téléphoner à M. Andreas Hubschmid et lui communiquer des éléments dont elle avait eu connaissance sur le plan interne au département. C'est précisément parce qu'elle savait d'où provenait l'information qu'elle n'aurait dû en aucun cas prêter la main à un camouflage de la véritable origine de l'information. Mme Katharina Schoop se rend aujourd'hui compte que "l'organisation" d'une seconde source a constitué une faute de sa part. La CEP n'a, en revanche, pas à s'exprimer sur la question de savoir si la conversation téléphonique avec M. Andreas Hubschmid tombe sous le coup des dispositions du droit pénal.

Mme Katharina Schoop a agi sur les instructions de Mme Elisabeth Kopp. Même si l'on considère que la collaboratrice personnelle devait en premier lieu préserver les intérêts du chef du département, elle n'a pas agi correctement lorsqu'elle a communiqué à M. Hans W. Kopp des informations détaillées provenant de documents officiels. Il faut toutefois juger son comportement par rapport au conflit de loyauté résultant pour elle des instructions reçues.

3.4 Renate Schwob

La CEP considère comme fautif le comportement de Mme Renate Schwob qui a donné à Mme Katharina Schoop la possibilité de consulter des documents. On n'a pas pu établir de manière probante les motifs qui ont poussé Mme Renate Schwob à agir de la sorte. Tandis que le procès-verbal d'audition de Mme Renate Schwob par M. Hans Hungerbühler relate, selon ses propres dires, qu'elle n'avait aucune raison particulière d'informer Mme Katharina Schoop, elle a déclaré à la CEP qu'elle avait agi

ainsi par loyauté envers Mme Elisabeth Kopp. Pour celle-ci, il aurait pu en résulter l'obligation de se récuser.

Aux yeux de la CEP, il y a là, en tout état de cause, une différence essentielle avec le comportement de M. Jacques-André Kaeslin. Celui-ci a eu, dans le cadre de son travail, une occasion justifiée de transmettre les informations.

Il est vraiment incompréhensible que Mme Renate Schwob, autrefois chargée de la protection des données, ait donné à Mme Katharina Schoop l'occasion de consulter ces documents, bien que M. Jacques-André Kaeslin l'ait, dans ce cas spécialement, formellement priée de les traiter confidentiellement.

3.5 Jacques-André Kaeslin

La CEP constate que M. Jacques-André Kaeslin avait un motif lié à sa fonction de transmettre des documents à Mme Renate Schwob: en tant que fonctionnaire zélé, il avait à coeur de contribuer à ce que le trafic illégal de stupéfiants et le blanchissage d'argent sale soient activement combattus sur la base des résultats concrets de ses enquêtes. C'est pourquoi, sur recommandation d'un juriste du Ministère public fédéral, il s'est adressé à Mme Renate Schwob et l'a, pour la même raison, documentée en lui remettant les pièces dont il disposait. Aux yeux de la CEP, il semble à tout le moins compréhensible que, à ce stade initial, il n'ait pas suivi la voie de service.

La CEP estime qu'une interprétation aussi extensive de la notion de secret de fonction est problématique parce qu'elle entraverait dans de nombreux cas une collaboration utile entre fonctionnaires.

3.6 Autres acteurs

Dans les pages qui suivent, on s'arrêtera uniquement sur les personnes dont le rôle doit être mentionné en rapport avec les

deux conversations téléphoniques. Dans la mesure où les collaborateurs ne sont pas mentionnés ci-après, la CEP n'a pas à porter une appréciation sur leur comportement.

3.6.1 Ulrich Hubacher, Jörg Kistler et Christoph Häni

De l'avis de la CEP, le comportement des deux fonctionnaires et du collaborateur personnel a été correct. Même en ce qui concerne un éventuel devoir de dénonciation, il n'y a rien à reprocher à ces trois personnes.

On n'a pas trouvé d'éléments permettant d'affirmer que ces trois collaborateurs auraient tenté d'une manière ou d'une autre de dissimuler les véritables événements. Ils se sont au contraire efforcés, lors d'entretiens avec Mme Elisabeth Kopp dans l'élaboration de consignes sur les déclarations à faire et dans la préparation de questions et de réponses en vue d'interviews, de dire la vérité à l'opinion publique. Tous trois ont tenté de préserver les intérêts de la Confédération sans pour autant se montrer déloyaux envers Mme Elisabeth Kopp.

3.6.2 Andreas Hubschmid

Il ne fait aucun doute que M. Andreas Hubschmid a joué un rôle douteux dans l'affaire du téléphone. En portant une appréciation sur son comportement, la CEP déborderait toutefois du mandat qui est le sien.

3.6.3 Heinrich Koller

Le directeur de l'Office fédéral de justice connaissait tous les faits essentiels le 10 novembre 1988, en particulier l'origine des informations, leur cheminement et les deux conversations téléphoniques. Il adresse oralement une remontrance à Mme Renate Schwob sans ouvrir d'enquête disciplinaire contre elle. Ce n'est que plus tard, sous la pression des événements, qu'il prend en

décembre 1988 et en janvier 1989 une série de mesures à l'encontre de Mme Renate Schwob et ouvre, à la demande de M. Arnold Keller, conseiller fédéral, le 26 janvier 1989 une enquête disciplinaire formelle.

M. Heinrich Koller a sous-estimé la portée des événements. Sa réaction ne fut pas appropriée à la situation. L'ouverture immédiate d'une enquête disciplinaire contre Mme Renate Schwob eût été indispensable pour éclaircir rapidement les faits.

3.7 Hans W. Kopp

M. Hans W. Kopp savait quelle fonction Mme Katharina Schoop occupait au sein du département. Le fait que la collaboratrice personnelle n'était pas soumise au statut de fonctionnaire mais avait des rapports de service particuliers relevant du droit public ne pouvait être, aux yeux de M. Hans W. Kopp, une raison suffisante pour admettre que l'information de Mme Katharina Schoop n'émanait en aucun cas du département. Lorsque M. Hans W. Kopp relève que les informations qu'il a reçues de Mme Katharina Schoop avaient été pour lui sans grande importance, parce qu'il les connaissait déjà, ses déclarations sont en contradiction avec le fait que, immédiatement après l'appel de Mme Katharina Schoop, il s'est renseigné auprès de l'organe de révision de la Shakarchi Trading SA au sujet de la véracité de certaines informations. Aux yeux de la CEP, il est évident que les informations de Mme Katharina Schoop ont été d'une importance décisive pour la démission de M. Hans W. Kopp du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA. Le fait que le directeur de Tureva SA ait communiqué immédiatement le retrait de M. Hans W. Kopp à un membre du conseil d'administration de Guardag SA et que celui-ci ait de son côté démissionné de ce conseil d'administration, montre que l'importance de la conversation téléphonique dépassait le cadre purement privé des époux Kopp.

M. Hans W. Kopp justifie sa déclaration extraite de l'interview accordée au "Schweizer Illustrierte" - "Um Gottes Willen, nein!" (Mon Dieu, non!) - par le fait que Mme Katharina Schoop ne faisait, en sa qualité de collaboratrice personnelle, pas partie du département. Selon cette construction, les informations provenant d'un collaborateur personnel ne tomberaient pas sous le coup du secret de fonction. Indépendamment du fait que cette opinion est indéfendable, elle sert aussi à induire le public en erreur. M. Hans W. Kopp a, en présence de sa femme, répondu par une contre-vérité à la question précise d'un journaliste qui lui demandait s'il y avait eu un "tuyau" provenant du département.

3.8 Rudolf Gerber, procureur de la Confédération

On ne peut pas reprocher à M. Rudolf Gerber de n'avoir pas informé en octobre et novembre 1988 Mme Elisabeth Kopp des procédures engagées par le Ministère public fédéral et par les autorités tessinoises dans l'affaire de la "Libanon Connection". Dans les limites de son pouvoir d'appréciation, il lui appartenait de décider s'il voulait ou non mettre son supérieur au courant.

Bien que M. Rudolf Gerber remette après coup en question ses propres déclarations du 8 février 1989 (faites à M. Arthur Haefliger) et du 15 mars 1989 (prise de position au sujet des reproches de M. Arthur Haefliger), selon lesquelles il avait en connaissance le 10 novembre 1988 des deux conversations téléphoniques, la CEP est convaincue de ce qu'il était déjà au courant le 10 novembre du véritable état de fait. La commission parvient donc au même résultat que M. Arthur Haefliger dans son enquête administrative.

Dans ces conditions, M. Rudolf Gerber aurait dû entreprendre les démarches nécessaires à l'ouverture d'une procédure pénale. C'est cette même obligation qu'a retenue M. Arthur Haefliger: *"Dans le cas concret, le procureur de la Confédération était*

tenu de faire les démarches nécessaires en vue de l'ouverture d'une enquête pénale dès le moment où il a eu des soupçons relatifs à un concours de Mesdames Kopp, Schoop et Schwob, qui s'est traduit par la communication à Monsieur Kopp d'une information qui devait rester secrète. Indépendamment de la question de savoir ce qu'il en est avec l'obligation générale de dénonciation dans le droit régissant le statut des fonctionnaires, le procureur général était tenu d'agir en sa qualité de chef de la police judiciaire, étant donné qu'il doit intervenir en tant que tel, dès qu'il apprend l'existence d'un soupçon relatif à un délit poursuivi d'office, qui aurait été commis par un fonctionnaire fédéral." (Rapport du 8 mai 1989 à la CEP au sujet de la question du devoir de dénonciation).

La temporisation de M. Rudolf Gerber qui a attendu presque un mois avant d'engager une procédure pénale constituée aux yeux de la CEP une violation de ses devoirs de fonction.

Même si la CEP se fondait sur les déclarations de M. Rudolf Gerber d'après lequel le 10 novembre il ne savait rien de la conversation téléphonique entre Mme Elisabeth Kopp et son mari M. Hans W. Kopp, il savait toutefois le 10 novembre 1988, selon sa lettre du 5 octobre 1989 à la CEP, ce qui suit:

"J'avais connaissance:

- que Madame Schoop avait été informée de l'implication de la Shakarchi dans un blanchissage d'argent sale en rapport avec la procédure Magharian par l'Association suisse des banquiers et de manière interne (comme on l'a su le même jour: par Madame Schwob);
- qu'elle (Mme Katharina Schoop) avait donné à Monsieur Kopp le conseil ('tuyau') de démissionner du conseil d'administration de la Skarkarchi.

Compte tenu de cette situation (information par un service externe à l'administration, simple 'tuyau'), on ne pouvait guère supposer l'existence d'une violation du secret de fonction."

En fonction de ce qu'il savait, le procureur de la Confédération, M. Rudolf Gerber, aurait absolument dû poursuivre ses investigations pour trouver ce qui s'était exactement produit. Or, M. Rudolf Gerber a, le 9 décembre 1988, pris part à des séances de crise afin d'aider à chercher une "Sprachregelung".

Dans ces conditions, on ne peut s'empêcher de penser que les investigations effectuées après coup sont dues aux violentes réactions de la presse.

Entre Mme Elisabeth Kopp et M. Rudolf Gerber il y a eu par l'intermédiaire de la presse une controverse au sujet de la question de savoir si le procureur de la Confédération avait interpellé ou non Mme Elisabeth Kopp à propos d'un éventuel "tuyau" de Mme Katharina Schoop à M. Hans W. Kopp. La CEP déplore cette controverse dans la presse et renonce à examiner ce point de plus près. Il est établi qu'aussi bien Mme Elisabeth Kopp que M. Rudolf Gerber ont commis d'importantes fautes.

Enfin, la CEP estime qu'il est inadmissible que M. Rudolf Gerber ait ordonné le 12 novembre 1988 à son porte-parole de confirmer au journaliste M. Jürg Zbinden le contenu du rapport confidentiel du Ministère public de la Confédération. De la sorte, on a donné l'impression fallacieuse que Mme Elisabeth Kopp n'avait absolument rien su de cette affaire avant le 8 novembre 1988.

En ce qui concerne le communiqué de presse du 29 novembre 1988 concernant M. Adrian Bieri (cf. V.2.4.3), la CEP renvoie aux considérations de M. Hans Dressler qui relève dans ses conclusions que l'on ne pouvait reprocher au procureur de la Confédération une violation de ses devoirs de fonction que dans la mesure où il avait omis de rectifier le communiqué dans l'affaire Adrian Bieri. Cette omission ne saurait être considérée comme grave et n'aurait pas justifié, à elle seule, une mesure disciplinaire si le procureur de la Confédération était resté en fonction.

III. LA CONDUITE DU DEPARTEMENT PAR MADAME ELISABETH KOPP, CONSEILLERE FEDERALE

1. Conduite générale du département

1.1 Reproches d'ordre général

En rapport avec la démission de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, la CEP a eu de divers côtés connaissance de dénonciations et de reproches relatifs à la conduite du Département fédéral de justice et police. On a surtout reproché à Mme Elisabeth Kopp d'avoir, plus que ses collègues du Conseil fédéral, été notablement influencée par des milieux externes et d'avoir en particulier subi l'influence de milieux économiques. On a même parlé d'un "cabinet fantôme" qui aurait prodigué ses conseils à Mme Elisabeth Kopp.

De différents côtés, on a en outre sans cesse prétendu que le mari de Mme Elisabeth Kopp exerçait une très forte influence sur la conduite du département par sa femme ou même qu'il jouait le rôle de "huitième conseiller fédéral". En particulier, il se serait rendu à Berne avant chaque séance du Conseil fédéral et aurait tenté d'influencer le cours des affaires. Parallèlement, il aurait aussi secondé son épouse dans le traitement des dossiers du département. Comme exemple concret, on cite fréquemment le cas de la loi sur la protection des données: à la demande de sa femme, Monsieur Hans W. Kopp a lu et annoté de sa main un projet de loi sur la protection des données. Ce projet revu et corrigé est ensuite retourné au département.

1.2 Les investigations de la CEP

La commission a examiné ces reproches. Des auditoires ont eu lieu sur une base très large, aussi bien de collaborateurs du département que de personnes extérieures. Les personnes inter-

rogées ont été unanimes à déclarer à la CEP que Mme Elisabeth Kopp avait dirigé son département de manière compétente et prudente. Elle préparait en particulier fort bien les affaires parlementaires et se faisait conseiller à chaque occasion par des collaborateurs d'état-major et par des collaborateurs spécialisés dans le domaine en question. Selon les déclarations de ses proches collaborateurs, elle travaillait avec esprit de décision et sans perte de temps. La CEP n'a pas constaté d'influence exercée par des personnes de l'extérieur. M. Hans W. Kopp rendait visite à sa femme une fois par semaine à Berne; en règle générale c'était le mercredi.

En ce qui concerne la question d'une collaboration active de M. Hans W. Kopp aux affaires officielles, la CEP constate que, hormis le cas des annotations manuscrites du projet de loi sur la protection des données, on n'a pas pu établir l'existence d'autres participations actives. A propos de ce cas isolé, M. Hans W. Kopp explique que c'est à la demande de son épouse qu'il a lu et travaillé ce projet durant leurs vacances parce qu'il est un spécialiste de la protection des données en matière de médias. Etant donné que plusieurs douzaines d'exemplaires de ce projet étaient en circulation, celui-ci n'était ni secret ni même confidentiel. Il n'avait donc aucune raison de ne pas donner suite à la requête de sa femme.

Appréciation

Le reproche à l'adresse de Mme Elisabeth Kopp d'avoir été conseillée par un cabinet fantôme n'est pas fondé. Pour des raisons évidentes, il n'est pas possible de clarifier de manière exhaustive l'influence exercée par M. Hans W. Kopp. Il va de soi qu'il y a dans le dialogue entre époux influence mutuelle et on ne saurait en faire grief au chef du département.

2. Cas particuliers concrets

2.1 Remarques liminaires

La CEP a reçu de la population de nombreuses dénonciations et observations concernant la conduite concrète du département par Mme Elisabeth Kopp. La commission a examiné ces reproches en procédant à des clarifications et à des auditions, en demandant des rapports et en se faisant remettre des dossiers. Dans la mesure où ces indications présentent un intérêt pour juger de la conduite du département par Mme Elisabeth Kopp ils sont mentionnés dans le présent rapport. La CEP renonce à dresser la liste des dénonciations qui n'ont donné aucun résultat pertinent pour apprécier la conduite du département; en agissant autrement, elle prêterait son concours à la publication de soupçons et de bruits dont la véracité ne s'est précisément pas confirmée.

2.2 Article dans le journal "St. Galler Tagblatt"

2.2.1

A mi-avril 1988, Monsieur Kurt Huber, rédacteur au "St. Galler Tagblatt" a interviewé Mme Elisabeth Kopp sur le thème de la politique d'asile. L'interview a paru le 16 avril 1988 dans ce journal. Au cours de cette interview, il fut aussi question des cas d'actualité Musey et Maza. Mme Elisabeth Kopp remet à M. Kurt Huber un exemplaire du projet d'un rapport du DFJP au Conseil fédéral dans lequel le département prend position, à l'intention de la Commission de gestion, sur les deux cas. Mme Elisabeth Kopp avait demandé auparavant à Monsieur Ulrich Hubacher, secrétaire général suppléant, si elle était habilitée à remettre ce rapport au journaliste en question. Entendu par la CEP, M. Ulrich Hubacher a expliqué qu'il avait répondu par l'affirmative, mais qu'il avait toutefois insisté sur le fait que ce rapport ne devait être utilisé que comme information servant de toile de fond. Le 5 mai 1988, l'article de M. Kurt

Huber, paru dans le "St. Galler Tagblatt", contenait des extraits textuels du rapport. Le journaliste a expliqué à la CEP que le rapport, à l'époque, lui avait été remis à titre de document confidentiel. Des explications reçues de Mme Elisabeth Kopp, il avait toutefois déduit que dès que la Commission de gestion aurait reçu le rapport, celui-ci ne serait plus confidentiel au sens strict du terme. C'est pourquoi il avait publié des extraits le 5 mai 1988.

2.2.2

Le rapport, approuvé ensuite par le Conseil fédéral, mais dans une version légèrement modifiée par rapport au projet, fut remis aux membres d'une section de la Commission de gestion. Or, Monsieur Edgar Oehler, conseiller national, élu du canton de St. Gall, fut en sa qualité de membre de la Commission de gestion soupçonné d'avoir commis l'indiscrétion. Lors de la séance de cette section de la Commission de gestion du 5 mai 1988, on discuta de cette fuite en présence de Mme Elisabeth Kopp, mais celle-ci omit de renseigner la commission et de lui dire comment le journaliste avait eu connaissance du rapport, bien que le porte-parole du département l'eût invitée dans une note à donner ces précisions.

2.2.3

Au sujet de la remise du projet de rapport au journaliste, Mme Elisabeth Kopp se référa au conseil donné par son secrétaire général suppléant, M. Ulrich Hubacher, en lequel elle pouvait avoir confiance.

Pour expliquer son silence durant la séance de la Commission de gestion, Mme Elisabeth Kopp a déclaré à la CEP qu'elle n'avait rien dit parce qu'elle voulait d'abord clarifier si le journaliste avait éventuellement obtenu ce rapport d'une seconde source.

Appréciation

La divulgation du rapport à un journaliste constituait une faute. Le fait que Mme Elisabeth Kopp se soit au préalable renseignée auprès de M. Ulrich Hubacher pour savoir si cette manière d'agir était correcte ne la libère nullement de sa responsabilité en qualité de chef du département; elle ne peut donc pas rejeter la responsabilité sur son subordonné. Même si une telle pratique devait exister, comme le font valoir Mme Elisabeth Kopp et M. Ulrich Hubacher, la commission estime que cette manière de procéder avec les projets de rapport est incorrecte. Une telle manière de procéder est, en principe, de nature à mettre en péril la liberté de décision du Conseil fédéral.

Ce cas présente un certain parallélisme avec l'affaire du téléphone: la transmission non autorisée d'informations à un journaliste ainsi que la tentative de rejeter la responsabilité de cet acte sur un subordonné.

La CEP adresse un grave reproche à Mme Elisabeth Kopp à propos de son comportement lors de la séance de la section de la Commission de gestion. Il est inexcusable qu'elle ait négligé de laver des soupçons d'indiscrétion un parlementaire, alors qu'elle avait elle-même commis l'indiscrétion. Ce reproche est d'autant plus valable que son porte-parole lui avait proposé par écrit une manière correcte de s'y prendre.

2.3 Liens personnels de M. Peter Arbenz, délégué aux réfugiés, avec Mme Elisabeth Kopp

Monsieur Peter Arbenz était conseiller municipal à Winterthour avant d'être nommé délégué aux réfugiés par le Conseil fédéral. C'est une ancienne connaissance et un ami de longue date de la famille Kopp. Dès son entrée en fonction le 1er mars 1986, M. Peter Arbenz fut appelé par Mme Elisabeth Kopp à occuper la

charge de délégué aux réfugiés. En raison de ses relations d'amitié avec le chef du département, le délégué a occupé d'emblée une position spéciale au sein du département. L'accès au chef du département était pour lui manifestement plus aisé que pour d'autres fonctionnaires supérieurs. Cette situation n'a pas abouti à des conflits ouverts mais à une certaine tension au sein du département.

Appréciation

En présence de liens d'amitié aussi étroits il faut donner une importance particulière à la séparation de ce qui relève des affaires du département d'avec ce qui relève des liens personnels. Les difficultés liées à une séparation insuffisante sont mises en lumière par l'exemple du dossier d'asile S. que la presse a intitulé "le cas du jardinier".

"Le cas du jardinier"

Faits

1. S. a déposé, le 24 septembre 1984, une demande d'asile à Berne. Le 23 octobre 1984, il a été entendu par la Police des étrangers pour la première fois. Le 18 février 1986, Madame F. a adressé une lettre personnelle à son ancien collègue d'études M. Peter Arbenz. Elle y décrivait S. comme un homme absolument intègre et aimable qui entretenait son jardin "de manière remarquable". Elle précisait du même coup que S. était fort en souci pour sa famille qui vivait encore au Sri Lanka. Il n'y avait pas d'autres indices relatifs à une menace pesant effectivement sur S. ou sa famille. Avant même son entrée en fonction le 1er mars 1986, M. Peter Arbenz répondit à son ancienne collègue d'études qu'il allait bientôt commencer son travail à Berne et se renseigner au sujet du cas S.

Dans une note interne adressée au collaborateur compétent, M. Peter Arbenz le priait qu'on le renseigne sur l'état de la procédure. Dans une note de dossier à l'attention du Délégué aux réfugiés, ce collaborateur précisait le 6 mai 1986 que, en principe, on s'en tenait aux instructions prévoyant de ne traiter que les requêtes les plus récentes. Il ajoutait: *"A votre demande, nous traiterons toutefois ce cas en priorité"*. Ce même collaborateur ajoutait en substance au sujet de S. qu'il devait s'agir d'un cas-limite dans lequel il pourrait y avoir un interrogatoire complémentaire et, éventuellement, d'autres clarifications à l'étranger. Quant à un regroupement familial en cours de procédure, il n'était en principe pas possible. Le délégué aux réfugiés retourna cette note de dossier au collaborateur avec les instructions manuscrites suivantes: *"SVP, convoquer A. sans tarder et, autant que possible, prendre une décision positive. au besoin, reprendre contact avec moi."*

L'interrogatoire de S. par le collaborateur chargé du dossier eut lieu le 22 mai 1986. Madame F. était présente. Compte tenu des faits connus et de la pratique administrative en cours, le collaborateur chargé du dossier était d'avis qu'il devait rendre une décision négative.

Malgré cela, le 19 juin 1986, il y eut une proposition visant à accorder l'asile et, le jour suivant, S. se vit notifier de la décision positive. Le 25 juin 1986, S. présenta une demande de regroupement familial. Sa femme et ses deux enfants entrèrent en Suisse le 22 septembre 1986 et obtinrent l'asile le 20 janvier 1987.

La particularité du cas S. réside surtout dans le fait qu'il s'agit, en dérogation à une pratique du Délégué aux réfugiés remontant à plusieurs années, d'un des cinq cas seulement où la demande d'asile a été acceptée malgré un préavis négatif du collaborateur en charge du dossier.

2. Le 21 avril 1988, ce cas fut révélé par la "Weltwoche". Mme Elisabeth Kopp se fit renseigner à ce sujet par le délégué, mais n'a pas réagi autrement à cet article.

Appréciation

a) En ce qui concerne le délégué aux réfugiés

Sur la base de l'intervention personnelle du délégué aux réfugiés, une demande d'asile a fait l'objet d'un traitement préférentiel. Le délégué s'est écarté d'une pratique administrative établie à ce moment. Pour rendre service à une connaissance, il s'est immiscé dans les attributions du collaborateur compétent et il a, à tout le moins, largement préjugé de la décision.

La CEP reproche cette intervention au délégué. A titre d'excuse, on peut relever que cet événement s'est produit tout au début de son activité officielle et qu'il s'est manifestement agi d'un cas isolé.

b) En ce qui concerne Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale

Mme Elisabeth Kopp aurait dû blâmer la manière d'agir de M. Peter Arbenz.

2.4 Approbation du plan directeur du canton de Thurgovie (terrain de golf d'Erlen)

Faits

2.4.1

Sur la base d'une dénonciation, la CEP a examiné si Mme Elisabeth Kopp avait tenté, en abusant de ses attributions, d'influencer positivement l'approbation du plan directeur du

canton de Thurgovie, ce en faveur du projet de terrain de golf à Erlen.

On émet principalement les deux reproches suivants:

- C'est en particulier grâce à leurs relations avec Mme Elisabeth Kopp que les promoteurs du terrain de golf ont tenté d'exercer sur l'Office fédéral de l'aménagement du territoire une influence politique afin que cet office donne un avis juridique positif à propos de ce terrain.
- Mme Elisabeth Kopp aurait violé l'article 7 de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700.1) lorsque, en sa qualité de chef du département, elle a approuvé la modification du plan directeur du canton de Thurgovie, alors que c'est le Conseil fédéral en tant que tel qui est compétent en la matière si des projets sont contestés.

2.4.2

Au sujet du premier reproche, le directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, Monsieur Marius Baschung, a déclaré à la CEP qu'il n'avait eu, à propos du terrain de golf, aucun contact écrit ou oral avec le chef du département. Lui-même ne s'est pas occupé de cette affaire de manière détaillée. Il insiste d'ailleurs sur le fait que le chef du département n'a, pendant toute la durée de ses fonctions, jamais exercé de pression sur lui.

Le 27 janvier 1987, le président du centre de golf "Erlen" écrivit à Mme Elisabeth Kopp et lui rappelle à cette occasion que tous deux avaient, autrefois, passé ensemble leurs examens à l'Université de Zurich. Il l'a priait de bien vouloir suggérer au directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire d'apporter son appui au projet de terrain de golf. Le 9 février 1987, le chef du département le remerciait de sa lettre en lui répondant ce qui suit: *"J'apprends par vos explications que*

Monsieur Baschung, directeur, est fort bien renseigné au sujet du projet de terrain de golf qui est en suspens dans le canton de Thurgovie. Je suis convaincue qu'il entreprendra dans cette affaire tout ce qui est nécessaire et possible, même si, de mon côté, je m'abstiens de le 'solliciter'. Je ne manquerai pas d'informer Monsieur Baschung, directeur."

Comme le veut la pratique en pareil cas, Mme Elisabeth Kopp transmet, sans commentaire, cet échange de lettres au directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, qui en fut très contrarié.

L'interrogatoire du fonctionnaire compétent pour l'approbation de ce plan directeur a révélé que ni Mme Elisabeth Kopp ni le directeur de l'office n'ont tenté de l'influencer d'une manière ou d'une autre ou encore de s'immiscer dans cette affaire. On ne lui a pas non plus donné d'instructions.

2.4.3

A propos du second reproche, à savoir la violation de l'article 7 de l'ordonnance relative à la loi sur l'aménagement du territoire, il sied de préciser ce qui suit:

L'article 7 de l'ordonnance prescrit que les plans directeurs cantonaux doivent être soumis au Conseil fédéral pour approbation. Le chiffre 2 a la teneur suivante: "Si des adaptations sont incontestées, le département les approuve." Le reproche à l'adresse de Mme Elisabeth Kopp repose sur une interprétation de cette disposition. Les opposants au terrain de golf soutiennent le point de vue d'après lequel la modification du plan directeur ne pouvait être considérée comme incontestée, alors même que, dans les deux communes concernées d'Erlen et de Buchacker, les décisions populaires étaient contradictoires (lors de deux scrutins, la commune d'Erlen s'est prononcée en faveur de la création du terrain de golf, tandis que la décision de la commune de Buchacker a été négative). En revanche, l'Office

fédéral de l'aménagement du territoire interprète, dans sa prise de position écrite, l'article 7 de la manière suivante: *"Les propositions des cantons sont considérées comme incontestées lorsque sur le plan fédéral, c'est-à-dire dans les offices fédéraux mentionnés (conférence de l'aménagement du territoire) et dans les cantons voisins, aucune objection n'est formulée."* Le département et les membres de la conférence de l'aménagement du territoire ont tacitement souscrit à cette interprétation qui correspond aussi à une pratique constante. Etant donné qu'une décision cantonale positive doit forcément exister préalablement à une approbation éventuelle, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire part de l'idée que l'opposition interne au canton contre un plan directeur ou sa modification est donc sans aucune importance par rapport à l'article 7 de l'ordonnance.

Appréciation

1. En ce qui concerne l'approbation autonome du département, il n'y a pas de violation des devoirs de service. La procédure adoptée correspond à une interprétation défendable d'une disposition équivoque.
2. Tout chef de département reçoit un grand nombre de lettres de ce genre. Il n'est pas toujours simple ni aisé d'aborder de telles requêtes. En rédigeant les réponses, il importe de veiller à ne pas faire de promesses et d'éviter que l'office qui doit décider ait l'impression d'un clin d'oeil complice.

2.5 Délivrance du permis de séjour à Monsieur John B. Fairchild

Faits

En date du 10 juillet 1986, M. John B. Fairchild et son épouse ont obtenu une autorisation de la Police des étrangers (permis

B, autorisation de séjour à l'année). Une personne morale ayant son siège social au Tessin a prétendu que M. Fairchild ne remplissait pas les conditions nécessaires à l'obtention de l'autorisation précitée. Il n'avait, en effet, pas déplacé effectivement sa résidence principale à Klosters où il ne séjournait pratiquement que pendant ses vacances et, de surcroît, dans des hôtels. M. John B. Fairchild avait conclu un arrangement fiscal avec le canton des Grisons (cf. IX, 3). Le 29 juillet 1986, l'inspection du registre foncier des Grisons délivra aux époux Fairchild l'autorisation d'acquérir un immeuble à Klosters. Cette autorisation était notamment munie d'une charge obligeant les requérants à utiliser durablement l'immeuble acquis comme logement principal pour eux ou leur famille. A ce sujet également, un particulier est intervenu auprès des autorités cantonales en prétendant que cette acquisition immobilière violait la loi fédérale sur l'acquisition de biens-fonds par des personnes domiciliées à l'étranger. Le Département fédéral de justice et police, qui avait eu à s'occuper de cette affaire aussi bien sous l'angle du permis de séjour qu'en ce qui concernait l'acquisition d'un immeuble par des étrangers, pria les autorités compétentes des Grisons de clarifier si M. John B. Fairchild ne remplissait effectivement pas les conditions requises pour la délivrance d'une autorisation de séjour. Après que la Police des étrangers du canton des Grisons eut informé le DFJP de ce que M. John B. Fairchild séjournait régulièrement à Klosters, ledit département communique cette information à la personne qui était intervenue.

Appréciation

C'était en premier lieu l'affaire du canton des Grisons d'examiner si les conditions légales étaient ou non remplies pour l'autorisation de séjour et l'acquisition d'un immeuble. Les représentants du canton ont déclaré avoir rempli leurs obligations légales. Pour l'Office fédéral des étrangers, il est très difficile de contrôler si la pratique des différents

cantons satisfait réellement aux exigences légales, étant donné que les moyens nécessaires à un contrôle efficace lui font défaut. Pour ce qui a trait à la haute surveillance de la Confédération sur les cantons, on se reportera au chapitre IX. Dans le cas Fairchild, il n'y a rien à reprocher au département ni à Mme Elisabeth Kopp.

2.6 L'article sur le blanchissage d'argent sale

(A propos du blanchissage d'argent sale, cf. chap. IV)

Chronologie:

- La révision des dispositions pénales sur les délits contre le patrimoine est en cours depuis les années 70. La commission d'experts a achevé ses travaux le 15 mars 1983 en déposant un avant-projet. Cette commission n'a pas songé au phénomène du blanchissage d'argent sale, de telle sorte qu'une lacune subsiste.
- L'avant-projet de la commission d'experts est mis en consultation durant la période allant d'août 1985 à fin mai 1986. Diverses personnes ou organisations consultées relèvent l'absence d'un article de loi sur le blanchissage d'argent sale et exigent soit une révision de la loi sur les stupéfiants soit l'insertion dans le code pénal de faits constitutifs d'un délit de blanchissage d'argent de provenance douteuse.
- A la suite des débats en 1985 de la journée suisse des juristes sur le thème de la "Criminalité économique en Suisse", le DFJP charge, en été 1986, le procureur, Monsieur Paolo Bernasconi, d'élaborer un projet de norme pénale réprimant le blanchissage d'argent sale. Le projet est achevé à la fin de 1986.

- De février à mai 1987, le projet Bernasconi fait l'objet d'une procédure de consultation.
- La consultation achevée, son dépouillement aux fins de la présentation de ses résultats au Conseil fédéral reste en souffrance pendant 4 à 6 mois au sein de l'Office fédéral de la justice. Motif de ce retard: au sein de la section compétente, on a supprimé l'unique poste réservé à un francophone, de telle sorte qu'il n'a pas été possible de traduire les documents en temps utile.
- 2 mars 1988: le Conseil fédéral prend connaissance des résultats de la consultation et décide d'adopter à fin 1989 le projet de révision des délits contre le patrimoine en même temps qu'une norme légale réprimant le blanchissage d'argent sale.
- En raison de la "Libanon Connection", le Conseil fédéral charge, le 28 novembre 1988, sur proposition du DFJP, l'Office fédéral de la justice de rédiger pour le printemps 1989 en priorité un projet sur le blanchissage d'argent sale, indépendamment de la révision des délits contre le patrimoine.
- En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 novembre 1988, une commission d'étude est instituée sans délai.
- 31 mars 1989: le président de la commission d'étude remet un rapport explicatif au chef du DFJP.
- 12 juin 1989: le Conseil fédéral adopte à l'attention du Parlement le message sur la modification du Code pénal suisse (législation sur le blanchissage d'argent sale et le manque de diligence dans les affaires d'argent).

On a reproché à Mme Elisabeth Kopp d'avoir fait traîner en longueur la préparation de l'article sur le blanchissage d'argent sale.

La CEP a procédé à différentes auditions et à des investigations. Il n'en est résulté aucun élément justifiant ce reproche. Au contraire, plusieurs personnes interrogées ont relevé que Mme Elisabeth Kopp avait attaché une importance particulière à ce que l'article sur le blanchissage d'argent sale soit rapidement traité.

Appréciation

1. De manière générale, on a discerné très tard en Susise l'existence de la problématique du blanchissage d'argent sale et c'est tout aussi tardivement que l'on a pris en main les travaux législatifs à ce sujet.
2. Le reproche fait à Mme Elisabeth Kopp d'avoir freiné les travaux préparatoires d'un article sur le blanchissage d'argent sale n'est pas pertinent. D'après les documents dont on dispose, Mme Elisabeth Kopp s'est efforcée avec sérieux de combler la lacune existante dans la législation, ce malgré la résistance politique.
3. Il s'est également produit un certain retard parce que, au début, on envisageait de faire adopter l'article sur le blanchissage d'argent sale en même temps que la révision des délits contre le patrimoine. Ce n'est qu'à partir de la "Libanon Connection" que la manière de voir les choses a changé et que l'on a donc traité en urgence et en priorité l'article sur le blanchissage d'argent sale.
4. Il est exact et fort regrettable que l'élaboration de bases à l'intention du Conseil fédéral ait été retardée de six mois uniquement à cause d'une pénurie de personnel chargé

des indispensables traductions. Mme Elisabeth Kopp en assume la responsabilité politique comme chef du département.

2.7 A propos du reproche à l'adresse de Mme Elisabeth Kopp d'avoir détruit des documents

La commission s'est également penchée sur ce reproche. Des auditions effectuées, il ne résulte aucun élément qui pourrait le justifier.

3. Conclusions

Les faits relatés ci-avant et qui avaient donné lieu à une appréciation ciritique doivent être équitablement mis en balance avec la correction dont a fait preuve Mme Elisabeth Kopp dans la conduite de son département.

En ce qui concerne le jugement général de cette conduite, le lecteur est prié de se reporter au chapitre XI.

IV. LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE DROGUE ET LE BLANCHISSAGE D'ARGENT SALE

1. Présentation de la situation juridique et de la situation actuelle

1.1 Délimitation des compétences entre la Con- fédération et les cantons

La poursuite pénale des infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup, RS 312.121) incombe en principe aux cantons (article 28, alinéa premier, LStup). La Confédération ne possède que certaines attributions subsidiaires. En vertu de l'article 29, LStup, le Ministère public fédéral joue le rôle de centrale suisse dans la lutte contre le commerce illicite de stupéfiants. A ce titre, il rassemble les documents et les informations qui sont propres à empêcher des infractions à la loi sur les stupéfiants et qui facilitent la poursuite des coupables; il participe également à la lutte contre le commerce illicite de stupéfiants que mènent d'autres Etats dans le cadre des prescriptions en vigueur sur l'entraide judiciaire. Pour remplir ces tâches, il est en relation avec divers services de l'Administration fédérale (Office fédéral de la santé publique, Office fédéral de la police, Direction générale des douanes, Direction générale des PTT), avec les autorités cantonales de police, avec les services centraux des autres pays et avec Interpol (article 29, alinéa premier, LStup). Les cantons sont tenus de communiquer en temps utile à la centrale toute poursuite pénale engagée pour infraction à la loi sur les stupéfiants (article 29, alinéa 3, LStup). En ce qui concerne la compétence du Ministère public fédéral d'ordonner l'ouverture d'enquêtes, l'article 29, alinéa 4, LStup, renvoie à l'article 259 de la loi sur la procédure pénale fédérale (PPF, RS 312.0). Selon cette disposition, le procureur de la Confédération peut, lorsqu'il poursuit des infractions à des lois

fédérales conférant à la Confédération un droit particulier de haute surveillance, ordonner l'ouverture d'enquêtes si les actes punissables ont été commis en tout ou partie à l'étranger ou dans plusieurs cantons. Dans ce contexte, il faut préciser qu'en matière de poursuite des délits en matière de trafic de drogue, c'est la clause de compétence universelle qui s'applique, c'est-à-dire que l'auteur est également punissable lorsqu'il a commis son forfait à l'étranger, qu'il a été appréhendé en Suisse, qu'il n'est pas extradé et que le crime ou le délit en question est aussi punissable au lieu où il a été commis (article 19, alinéa 4, LStup).

La loi sur les stupéfiants confère à la Confédération un droit spécial de haute surveillance. Le Ministère public fédéral peut donc, en cas de suspicion d'une infraction à la loi sur les stupéfiants et si les conditions de l'article 259 PPF sont remplies, ordonner et aussi mener sa propre enquête. Lorsque des agissements répréhensibles sont commis en tout ou partie à l'étranger ou dans plusieurs cantons, le Ministère public fédéral est autorisé en pareil cas à ordonner l'ouverture d'une enquête qu'il mènera lui-même; cela vaut même lorsque des autorités cantonales se sont déjà saisies de l'affaire. Dans ce cas, il faut s'assurer du bon fonctionnement de l'information et de la coordination dans les deux sens.

Appréciation

La CEP ne voit aucune raison de remettre en question la délimitation actuelle des attributions entre la Confédération et les cantons. La séparation entre la souveraineté matérielle de la Confédération dans le domaine de la législation et la juridiction cantonale a donné satisfaction et détermine dans une large mesure le système global du droit pénal. Il n'y a pas de raisons contraignantes de renoncer à ce système en matière d'infractions à la loi sur les stupéfiants. Cela ne signifie toutefois pas - comme nous allons le voir - que la forme actuelle de la

collaboration ne doit pas être notablement améliorée si l'on veut satisfaire aux exigences d'une lutte efficace contre le trafic de drogue.

1.2 La dotation de la centrale en personnel

Sur les 231 fonctionnaires que compte au total le Ministère public fédéral (état au 1er mai 1989), onze personnes travaillent dans les services centraux. Sur cet effectif, 7,5 postes sont affectés à la Centrale de lutte contre le commerce illégal de stupéfiants. Quatre fonctionnaires sont engagés dans des enquêtes de police judiciaire; deux postes et demi sont affectés au traitement des informations (dépouillement et analyse de rapports et jugements, rédaction de rapports, réponses à des questions, etc.) et une collaboratrice a la charge du secrétariat.

La charge du travail de la Centrale de lutte contre le commerce illégal de stupéfiants a augmenté dans des proportions impressionnantes depuis l'entrée en vigueur en 1975 de la loi révisée sur les stupéfiants. Alors qu'en 1969 on enregistrait quelque 500 dénonciations des autorités suisses de police, il y en eut 5'000 en 1975, 8'000 en 1980 et près de 20'000 en 1988. De surcroît, au cours des années passées, on a fait, aussi bien à l'étranger que dans les cantons suisses, de grands efforts pour renforcer les services de lutte contre les stupéfiants et cela a eu des répercussions directes sur la charge des affaires dont s'occupe la centrale. Malgré un travail de plus en plus lourd et volumineux, les postes permanents du personnel de la centrale n'ont augmenté que de deux unités au cours des dernières années; cela est dû pour l'essentiel au blocage de l'effectif du personnel. Dans le projet de budget pour 1990, on a prévu de créer sept postes supplémentaires. A la suite de l'enquête administrative de Monsieur Arthur Haeffliger, ancien président du Tribunal fédéral, et consécutivement à des propositions parlementaires, le Conseil fédéral a autorisé, le

12 juin 1989, le passage de l'effectif du personnel de la centrale de 15 postes permanents à 22 postes et demi.

Monsieur Rudolf Wyss, chef du Bureau central de police, avait déjà relevé, au milieu des années 80, la sous-dotation en personnel de la Centrale de lutte contre le commerce illégal de stupéfiants. Dans un autre rapport interne du 16 mars 1989, il a précisé à ce sujet que l'introduction de certains programmes de traitement électronique des données permettrait certes d'accomplir plus efficacement diverses tâches de dépouillement et de statistique. Toutefois, l'évolution générale dans le secteur de la drogue a pour effet que les fonctionnaires initialement chargés d'investigations policières sont aujourd'hui occupés en premier lieu à la transmission d'informations entre cantons et à l'étranger et ne peuvent mener leurs propres enquêtes que de plus en plus rarement. L'effectif actuel du personnel de la centrale ne permet plus d'accomplir intégralement les seules tâches de coordination prévues par la loi. La situation est encore plus critique en ce qui concerne l'exécution d'enquêtes *sui generis*. Pour pouvoir assumer effectivement les tâches imparties à la centrale, il apparaît indispensable que ses effectifs s'accroissent d'au moins 15 postes permanents.

1.3 Accomplissement lacunaire des tâches

Depuis les années 70, on a observé de plus en plus nettement que le crime organisé revêtait des formes nouvelles. Le produit du trafic de drogue, du trafic d'armes, des enlèvements et d'autres agissements criminels augmentait dans des proportions incommensurables; ces recettes rejoignaient les fonds issus de la contrebande de marchandises et de devises, étaient "préparées", levées puis trouvaient accès aux circuits financiers légaux. Au début des années 80, des indices se sont accumulés au sujet de rapports étroits entre certains chefs de groupes internationaux du crime organisé et certains instituts financiers établis en

Suisse. Dès cette époque, on a disposé de points de repère, sinon encore de preuves formelles, permettant de présumer sérieusement que des fonds provenant du trafic de drogue et d'autres activités criminelles étaient déposés sur les comptes de certains instituts financiers et qu'à partir de là ils étaient transférés ailleurs pour dissimuler leur origine. Au milieu des années 80, des rapports de synthèse, encore vagues ils est vrai, attireraient l'attention sur ces liens. On constate aussi de plus en plus souvent ces tenants et aboutissants dans des procédures pénales étrangères et des demandes d'entraide judiciaire parviennent en Suisse à de tels sujets. C'était surtout les places financières de Zurich et de Genève qui étaient touchées. On ne prit toutefois aucune mesure appropriée ni sur le plan fédéral ni à l'échelon cantonal.

La procédure engagée par les autorités tessinoises contre les membres de la "Pizza Connection" confirma, pour l'essentiel, les soupçons initiaux. Pour autant que cela apparaissait, on a alors pu, pour la première fois, établir et dire concrètement que les personnes qui se trouvaient derrière les instituts financiers avaient accepté sciemment des fonds provenant d'affaires de stupéfiants et avaient participé activement au financement du trafic de drogue. Au cours de la procédure pénale engagée contre les frères Magharian par les autorités tessinoises également et, dans un premier temps, avec l'étroite collaboration du Ministère public fédéral, on découvrait d'autres faits et aspects de ce genre.

Indépendamment de ces deux procédures, les autorités compétentes de la Confédération et des cantons continuaient à se borner à la poursuite et à la répression des trafiquants, transporteurs et consommateurs de drogue proprement dits, bien que certains collaborateurs eussent critiqué le fait que l'on accorde trop peu d'attention au financement de telles opérations. Tant sur le plan fédéral qu'à l'échelon cantonal, les collaborateurs avaient suggéré que l'on entreprit diverses investigations contre des

instituts financiers soupçonnés d'accepter des recettes du trafic de drogue ou de financer ce trafic. Ils ne parvinrent toutefois pas à faire endosser leurs propositions par leur supérieur direct ou par l'autorité à laquelle ils étaient subordonnés.

En particulier, Monsieur Jacques-André Kaeslin avait dans une note de dossier du 8 septembre 1988 informé le procureur de la Confédération des principaux résultats de l'enquête pénale contre les frères Magharian. Il insistait sur le fait que, depuis des années, les cantons priaient le Ministère public fédéral d'ouvrir une procédure d'enquête contre des instituts financiers qui se consacraient à blanchir des fonds provenant d'affaires de drogue. Parmi ces sociétés, il y avait aussi, tout particulièrement, la Shakarchi Trading SA où siégeait Monsieur Hans W. Kopp en qualité de vice-président du conseil d'administration. Le 15 septembre 1988, M. Jacques-André Kaeslin proposa dans une note de dossier rédigée à l'attention du procureur de la Confédération l'ouverture d'une enquête de police judiciaire contre divers instituts financiers; étaient nommément cités la Shakarco SA/Shakarchi Trading SA, la Mirelis SA, la Mecattaf SA, la El Ariss SA et la Guardag SA. L'auteur de la note expliquait que ces sociétés s'occupaient, en pleine et entière connaissance de la réalité, de blanchir de l'argent provenant du trafic de drogue. Il s'agissait de plusieurs milliards de francs. Ces énormes sommes d'argent étaient ensuite probablement utilisées par les trafiquants de drogue pour financer d'autres affaires du même genre. Dans un post-scriptum, M. Jacques-André Kaeslin précisait qu'il attendait de son supérieur une réponse écrite motivée.

Dans sa prise de position du 29 septembre 1988, Monsieur Adrian Bieri, alors chef des services centraux, fit remarquer que, sur le plan procédural, on ne pouvait envisager l'ouverture d'une enquête avant que les accusations portées par M. Jacques-André Kaeslin dans sa note de dossier soient étayées par un minimum de

documents originaux, autres documents, procès-verbaux de déclarations, etc. La section des services centraux ne possédait pas l'infrastructure suffisante pour une enquête aussi étendue. Compte tenu des conditions dans lesquelles oeuvraient les services centraux sur le plan du personnel et du matériel, l'ouverture d'une enquête de police judiciaire n'entraînait pas en question. M. Rudolf Wyss se déclara d'accord avec les considérations de M. Adrian Bieri et il suggéra de prendre contact avec le Ministère public du district de Zurich pour faire éventuellement ouvrir une enquête dans ce canton. Quant au Ministère public de la Confédération, il était à tel point surchargé de travail, qu'il n'y avait aucun espoir de ce côté-là.

Cette décision fut communiquée oralement à M. Jacques-André Kaeslin, mais celui-ci persévéra et demanda que le procureur de la Confédération réexamine l'affaire. Le procureur de la Confédération prit le 11 octobre 1988 la décision suivante: *"Poursuite de la collaboration dans le cadre de la centrale, c'est-à-dire coordination en particulier entre le Tessin et Zurich. Etant donné que des autorités cantonales s'occupent déjà de cette affaire, il n'y a pas de raison d'ouvrir des enquêtes selon l'article 259 PPF."* Selon les déclarations de M. Rudolf Wyss, Monsieur Rudolf Gerber, procureur de la Confédération, s'est également fondé, pour prendre sa décision, sur un avis de droit de Monsieur Markus Peter, substitut du procureur de la Confédération.

Les 5 et 6 décembre 1988, M. Jacques-André Kaeslin rédigea dans le cadre de la procédure d'enquête de police judiciaire dirigée contre les frères Magharian deux autres rapports qui se rapportaient surtout aux activités de la Shakarco SA et de la Shakarchi Trading SA. Les diverses imbrications, relations et transactions financières y étaient énumérées dans le détail.

Appréciation

Il n'incombe pas à la CEP de réparer les omissions ou négligences des autorités compétentes en matière de poursuite pénale et de mener ses propres enquêtes dans le domaine de la criminalité des stupéfiants, de réunir les preuves nécessaires ou de porter une appréciation exhaustive sur les soupçons en cause. Les autorités cantonales et/ou le Ministère public fédéral restent compétents pour cela. Il faut donc s'en tenir à une constatation qui sera étayée dans les pages suivantes, à savoir que l'ouverture d'une enquête pénale dirigée contre divers instituts financiers s'imposait, compte tenu des suspicions existantes.

Des documents dont le Ministère public fédéral disposait depuis le milieu des années 80 au plus tard, il ressortait clairement que les affaires financières que les sociétés soupçonnées faisaient ou continuent à faire, déroulaient pour une part à l'étranger et en partie dans différents cantons suisses. En principe, rien ne s'opposait donc à ce que le Ministère public fédéral ordonne à ses services de mener une enquête au sens de l'article 259 PPF.

Les circonstances invoquées par le procureur de la Confédération, à savoir que les autorités cantonales avaient été informées des suspicions et avaient éventuellement procédé à des clarifications préliminaires, n'auraient pas dû empêcher le Ministère public fédéral d'ouvrir sa propre enquête de concert et en coordination avec les organes cantonaux chargés de la poursuite pénale. A tout le moins, aucun élément connu ne permettait de conclure que les instances cantonales avaient déjà enquêté de manière si approfondie qu'une initiative des autorités fédérales eût été superflue.

A cela s'ajoute le fait que l'affaire revêtait une importance économique inhabituelle. Dans sa proposition d'ouverture d'une

procédure d'enquête de police judiciaire, M. Jacques-André Kaeslin avait insisté sur ce qui suit: les cinq instituts financiers nommément désignés par lui auraient blanchi des fonds d'une valeur de plusieurs milliards de francs. En rapport avec la Shakarco SA/Schakarchi Trading SA, il était question d'une somme de 1,5 milliard de francs.

Jusqu'à aujourd'hui, la Suisse ne connaît pas de norme pénale spéciale pour sanctionner le blanchissage d'argent sale (cf. IV, 4.1). Pour ordonner une enquête, il eût alors fallu disposer d'éléments concrets selon lesquels les personnes responsables des instituts financiers en question avaient contrevenu à la loi sur les stupéfiants. Dans plusieurs rapports et notamment dans ceux de M. Jacques-André Kaeslin, on insistait sur le fait que ces sociétés financières étaient en relation avec diverses personnes qui avaient été actives dans des affaires de drogue. Il y avait par exemple suspicion que la Shakarco SA et la Shakarchi Trading SA entretenaient des relations d'affaires avec Monsieur Avni Jasar Musullulu qui jouait un rôle considérable dans le trafic de drogue en Europe. Il ne ressortait toutefois pas des rapports qu'il existait des preuves concrètes d'une activité proprement délictueuse des sociétés financières précitées.

Cependant, ces preuves n'auraient pas non plus été indispensables à l'ouverture d'une enquête de police judiciaire. Pour ouvrir une enquête, il n'est pas nécessaire qu'il existe une vraisemblance élevée de sanction pénale; il suffit, en revanche, qu'existent des éléments concrets d'un comportement éventuellement punissable. La procédure d'enquête doit justement servir à clarifier des suspicions parfois encore vagues, afin de pouvoir se rendre ainsi compte s'il convient d'inculper l'une ou l'autre personne. En se contentant de dire que le blanchissage d'argent sale n'est pas punissable selon le droit suisse, on ne saurait en tout cas s'en tenir là sans procéder à d'autres clarifications (cf. à ce sujet aussi chap. IV, 4). A tout le

moins, aurait-on dû examiner les canaux de la provenance de ces fonds et dans quel but ceux-ci étaient réaffectés. Si l'on avait clarifié dans le détail l'origine des montants de dizaines, centaines et milliers de millions qui transitaient par les sociétés précitées et si l'on avait analysé à fond l'activité commerciale de ces instituts financiers, on aurait probablement mis à jour des faits qui eussent alors démontré que des sociétés ou leurs organes responsables avaient pris part au financement du trafic de drogue selon des modalités tombant sous le coup du droit pénal.

Dans le cadre d'une procédure d'enquête de police judiciaire, il eût été admis de saisir et d'examiner des documents, de procéder à des écoutes téléphoniques, etc. Au début de l'enquête tout au moins, il eût été quasiment exclu de procéder à des arrestations sur la base de soupçons concrets encore insuffisants. Or, si les suspicions ne s'étaient ni étayées ni vérifiées, on aurait renoncé à ouvrir une instruction préalable et on aurait pu suspendre la procédure. Une telle manière de faire n'aurait pas été inhabituelle. Même en pareil cas - c'est-à-dire que les conditions eussent été remplies et que l'on eût pu en apporter la preuve - il y aurait tout de même eu la possibilité de séquestrer et de confisquer des recettes provenant du trafic de drogue.

L'article 259 PPF est une disposition potestative qui confère au procureur de la Confédération une certaine marge de manoeuvre. Il faut admettre que les services centraux disposent de trop peu de personnel et qu'une procédure d'enquête aurait impliqué de grandes difficultés. En 1985/86, il n'avait été possible qu'au prix de grands efforts et de nombreuses heures de travail supplémentaires de mener l'action "Tam-Tam" contre des milieux tamouls de trafiquants de drogue. Cette procédure est considérée comme un cas unique par divers fonctionnaires des services cantonaux de lutte contre les stupéfiants, cas dans lequel le Ministère public fédéral a, ces années passées, pris ouvertement

les initiatives qui s'imposaient en rapport avec la lutte contre le trafic de drogue. On a toutefois relevé du même coup que les personnes suspectées étaient défavorisées, sans surface financière et avaient agi sans "lobby", que par conséquent il avait été plus simple de mener une enquête et une instruction. Un examen sommaire de cette procédure pénale permet de constater à propos des auteurs des délits qu'il s'agissait de petits trafiquants au sens classique du terme. Les stupéfiants saisis avaient été trafiqués par un groupe plus important et conditionnés en quantités commerciales destinées au marché local. Les investigations se sont donc largement concentrées sur l'aspect physique du commerce de drogue; les transactions financières n'ont joué que peu ou pas de rôle. Dans quelle mesure cette procédure fut-elle, de surcroît, influencée par des considérations relatives à la politique d'asile? On ne peut pas éclaircir cette question complètement. Toujours est-il qu'il est frappant de constater la relation chronologique avec le rapport - considéré comme tendancieux par Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale - rédigé en 1984 par le Ministère public fédéral et intitulé: "Einige Erkenntnisse und Gedanken zu Asylgesuchen der letzten Zeit" (Quelques renseignements et considérations relatifs aux récentes demandes d'asile). La date de la campagne d'arrestations, coordonnée avec divers cantons et qui fit grand bruit dans la presse, avait été fixée, après entente avec le secrétaire général du DFJP, au 11 mars 1986, jour de la première séance de la Commission du Conseil national chargée d'examiner le projet de révision de la loi sur l'asile. A l'occasion des préparatifs de cette campagne, le Ministère public fédéral avait insisté auprès du département pour que l'on ne révoque pas autant que possible pendant la campagne antidrogue prévue les mesures d'arrêt des expulsions de requérants d'asile du Sri Lanka, afin d'éviter que la presse fasse des rapprochements inexacts.

Même si l'on avait dû s'attendre à ce qu'une procédure d'enquête dirigée contre les instituts financiers soupçonnés de trafic de

drogue eût exigé encore plus de travail que l'action "Tam-Tam", le Ministère public fédéral aurait pu chercher à s'assurer le concours de fonctionnaires cantonaux et faire au moins tout son possible avec les personnes et les moyens dont il disposait. De surcroît, il eût été envisageable de fixer un ordre de priorités et de procéder à certaines permutations internes pour tenir compte de l'importance particulière du cas. La pénurie de personnel n'aurait en tout cas pas dû aboutir à ce que l'on néglige, dans un cas d'une si grande portée, de procéder aux investigations qui s'imposaient.

Alors même que le procureur de la Confédération avait renoncé à ouvrir une enquête de police judiciaire, il lui aurait été loisible, en application de l'article 258 PPF, d'obliger les autorités cantonales à mener une enquête pénale. Après que les autorités cantonales zurichoises n'eurent rien entrepris, hormis des clarifications préliminaires informelles, il appartenait au procureur de la Confédération - qui venait de renoncer à l'ouverture d'une enquête de police judiciaire sur le plan fédéral - d'insister à tout le moins avec toute la détermination voulue auprès des autorités cantonales pour qu'elles examinent à fond les activités financières des sociétés suspectes.

En négligeant l'une et l'autre de ces possibilités, le procureur de la Confédération a fait mauvais usage du pouvoir d'appréciation qui était le sien. Bien qu'il fut au courant de la situation relative aux soupçons, il a méconnu l'importance du cas et il a renoncé, à tort, à prendre les mesures qui s'imposaient. Etant donné l'existence de son pouvoir d'appréciation en la matière, on ne peut parler d'une violation proprement dite des devoirs de service.

Le reproche qui est fait au procureur de la Confédération doit aussi être adressé aux autres responsables du Ministère public fédéral qui, à l'encontre de la conception soutenue par M. Jacques-André Kaeslin, ont proposé de ne pas engager de

procédure d'enquête. Ils se sont prononcés négativement sur la proposition de M. Jacques-André Kaeslin et, par conséquent, ont provoqué la décision du procureur de la Confédération. Ils n'ont pas non plus su apprécier la situation objectivement et ont défendu une opinion qui était inadéquate par rapport à la réalité. Ils auraient pu et dû discerner que, malgré l'effectif réduit du personnel, on devait faire prévaloir l'intérêt à la découverte d'un cas de blanchissage d'argent sale de grande envergure et qu'il fallait entreprendre quelque chose de suivi et de sérieux.

1.4 Le rôle de la Drug Enforcement Administration (DEA)

En 1984, la DEA ouvrit, en réponse à une suggestion du Ministère public fédéral, son propre bureau de liaison, rattaché à l'Ambassade des Etats-Unis à Berne. Auparavant, il y avait eu déjà une collaboration avec le Bureau de la DEA à Paris. A Berne, sont aujourd'hui à l'oeuvre pour le compte de la DEA deux fonctionnaires américains, accrédités comme diplomates de l'Ambassade des Etats-Unis en Suisse. Il n'y a pas de traité d'Etat ou, à tout le moins, d'arrangement formel sur le statut des agents de la DEA et sur leur collaboration avec des autorités suisses; de même, du côté du Ministère public fédéral, on n'a pas édicté de directives sur la collaboration de ses propres collaborateurs ou de ceux des cantons avec la DEA et ses agents.

Sur le plan mondial, la DEA dispose de plus de 3'000 agents de renseignements dont 300 environ sont en poste à l'étranger. Son réseau d'ensemble lui permet un échange direct et rapide d'informations. Ces canaux d'information sont aussi à la disposition des autorités suisses par l'intermédiaire des agents de renseignement de la DEA. D'après les déclarations d'un de ces agents entendus par la CEP, c'est la DEA qui représente *"les intérêts suisses dans de nombreux pays avec lesquels Interpol n'entretient que peu ou pas de contacts,"* par exemple en

Turquie, en Inde, au Pakistan, à Singapour ou encore en Amérique du Sud.

Au moyen de programmes de formation internationaux, organisés et financés par la DEA, et à propos desquels les cadres de la lutte antidroque de divers pays sont invités aux USA, la DEA cherche à tisser un ensemble serré de relations basées sur des contacts personnels. Au cours des dernières années, un fonctionnaire du Ministère public fédéral ainsi que deux fonctionnaires cantonaux ont pris part à des cours de plusieurs semaines.

D'après des déclarations concordantes mais qui, par ailleurs, ne sont pas contrôlables, du Ministère public fédéral et de la DEA, celle-ci n'effectue en aucun cas ses propres enquêtes en Suisse. Ses agents de renseignement ont été informés par écrit de leur situation juridique dans notre pays et ont aussi reçu des instructions orales. Dans les procédures concrètes, le premier contact a lieu par l'intermédiaire du Ministère public fédéral, mais il n'y a pas à proprement parler de contrôle de ce qui se passe ensuite. Le cas échéant, le Ministère public fédéral renvoie la DEA au canton qui mène l'enquête, ce qui fait que les contacts directs entre la DEA et les cantons échappent dans une large mesure à un réexamen par les soins du Ministère public fédéral.

L'essentiel de l'activité de la DEA à l'étranger, c'est-à-dire en dehors des Etats-Unis d'Amérique, consiste à collecter et exploiter des informations. Dans différents cas, les agents de renseignements de la DEA ont toutefois apporté leur soutien direct à certaines actions d'autorités suisses. Ce soutien comprend de multiples aspects. C'est ainsi que, par exemple, des agents de renseignements de la DEA ont à plusieurs reprises pris part à des conférences de spécialistes et ont oeuvré de manière décisive à la préparation et à l'exécution d'actions planifiées. Dans d'autres cas, la DEA a procuré des "taupes" ("Undercover Agents" - agents infiltrés) et les a financées. Parfois, des

agents de liaison utilisés dans des procédures suisses furent rémunérés. Certains ont été utilisés comme traducteurs d'écoutes téléphoniques. A diverses occasions, la DEA a mis des moyens techniques à disposition ou elle a pris à sa charge la location d'un appartement utilisé à des fins de recherches judiciaires discrètes. Dans un cas, un satellite du Ministère de la défense des Etats-Unis fut utilisé pour la poursuite d'un délit commis sur territoire suisse. Les renseignements ainsi obtenus ont été transmis aux autorités suisses compétentes. En 1987, à l'occasion d'une visite de Mme Elisabeth Kopp à son homologue, le Ministre américain de la justice, la chef du DFJP avait exprimé aux autorités américaines ses vifs remerciements pour leurs activités sur le territoire suisse: *"It is my view, that successes in cases like ... would not have been possible without the impressive support of the DEA"*.

Les opinions concernant les activités de la DEA en Suisse sont manifestement très partagées parmi les fonctionnaires chargés de la lutte contre les stupéfiants. D'une part, on souligne la bonne collaboration et les rapports de confiance entre les fonctionnaires suisses et les agents de la DEA. Des fonctionnaires du Ministère public fédéral ont relevé que la DEA avait même, dans le cadre de procédures suisses, accompli des tâches que lui-même n'était pas en mesure d'assumer à cause de la pénurie de personnel. La DEA dispose d'une infrastructure de premier ordre qu'elle met généreusement à la disposition des autorités suisses.

D'autre part, on critique le fait que les activités de la DEA en Suisse échappent à un contrôle effectif. Des soupçons ont été exprimés dans le sens suivant: par ses activités hors des Etats-Unis, la DEA assiste certes en priorité les autorités nationales compétentes en matière de poursuite pénale dans leur lutte contre la criminalité de la drogue, mais se procure aussi de la sorte des renseignements utiles dans des procédures d'un tout autre genre qui sont pendantes aux USA. On admet à vrai dire que

grâce à la coopération avec la DEA, des cas spectaculaires ont été élucidés ces dernières années. Cependant, on s'est posé la question de savoir si des cas de ce genre se seraient vraiment produits en Suisse sans la présence de la DEA et de ses activités. Ces avis critiques font valoir que, sans les "taupes" fournies par la DEA et sans les grands moyens matériels dont celle-ci dispose, de la drogue en aussi grande quantité n'aurait pas forcément pris le chemin de la Suisse.

Appréciation

Dans l'intérêt d'une lutte efficace contre des groupes du crime organisé opérant à l'échelle internationale, il importe d'instaurer et de poursuivre une étroite collaboration avec des autorités étrangères. Les activités criminelles transfrontalières exigent une forme de coopération internationale bien adaptée aux circonstances. Cette collaboration doit toutefois respecter les principes de la souveraineté nationale et elle doit rester dans les limites des dispositions du droit international public et de la législation suisse sur l'entraide judiciaire internationale.

On ne dispose pas d'éléments concrets qui permettraient d'affirmer que la DEA a exécuté sur le territoire suisse des actes de renseignements qui seraient punissables. De même, il n'y a aucune preuve qu'elle se soit immiscée de façon inadmissible dans des procédures suisses. Si un reproche est de mise dans ce contexte, il faut l'adresser non pas à la DEA, mais au Ministère public fédéral. Son inaction dans la lutte contre la criminalité organisée du trafic de drogue international (cf. IV, 1.3) a créé un vide que la DEA a partiellement comblé. On ne saurait s'adresser à une autorité étrangère pour qu'elle accomplisse des tâches réservées aux autorités suisses compétentes en matière de poursuite pénale. C'est ainsi qu'il paraît pour le moins étonnant qu'à une Ambassade de Suisse en Amérique du Sud, qui s'enquerrait de la suite à donner à la demande d'un informateur désireux de communiquer les noms de courriers de la drogue

entrant fréquemment en Suisse, le Ministère public fédéral ait, en novembre 1988, répondu qu'une prise de contact ne s'imposait pas en l'occurrence. En revanche, il faut se réjouir de ce que l'Ambassade de Suisse en question ait alors pris langue avec l'Ambassade des Etats-Unis dans ce même pays et lui ait indiqué, à l'intention des agents de la DEA stationnés dans le pays, le nom de l'informateur et le moyen de le "contacter".

Les relations parfois très personnelles de certains fonctionnaires suisses avec des agents de renseignements de la DEA impliquent en elles-mêmes le danger suivant: à la longue, ces agents ne sont plus considérés comme des représentants d'une autorité étrangère. Même s'il n'y a pas de preuve directe d'une violation de règles de procédures internes à la Suisse, la présence prédominante de fonctionnaires de la DEA dans certaines procédures pénales concrètes apparaît à tout le moins équivoque et incite à s'interroger pour savoir si la conduite de la procédure était encore effectivement en mains des autorités suisses. Compte tenu de la collaboration étroite, largement informelle et échappant à un contrôle suffisant, entre fonctionnaires suisses et américains, il n'est pas exclu que dans un cas d'espèce certaines dispositions de la loi fédérale sur l'entraide judiciaire aient été violées lors de la transmission ou de la réception d'informations. Des rapports de services cantonaux de police, adressés au Ministère public fédéral et au "*Bureau DEA Berne, Ambassade des Etats-Unis Berne*" attestent qu'il allait de soi que les informations soient transmises. Il est frappant de constater que le Ministère public fédéral ait là - comme dans d'autres domaines (cf. VII, 6) - attaché peu d'importance à une protection des données préservant les intérêts des personnes concernées, mais ait accordé la priorité absolue à la transmission des informations. De même, les renseignements de source américaine étaient sans autre acceptés sans l'ombre d'un sens critique. Par exemple, il n'est pas venu à l'idée du Ministère public fédéral de se demander si l'utilisation d'un satellite du Ministère américain de la défense, dans le cadre

d'une procédure pénale suisse, n'allait pas à l'encontre des dispositions légales concernant l'utilisation de moyens techniques de surveillance.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer le danger suivant: par le biais d'informations sélectives bien câblées, la DEA pourrait inciter les autorités suisses à engager des procédures servant avant tout les intérêts américains. Il n'y a certes pas d'éléments permettant d'étayer une telle manière d'agir. On ne peut toutefois pas l'exclure après que le Ministère public fédéral eut largement abandonné son indépendance en matière de lutte contre le trafic international des stupéfiants et qu'il en eut - du moins partiellement - laissé l'initiative à la DEA. Ce n'est nullement un problème théorique que d'affirmer l'existence de collisions entre les intérêts américains et les impératifs suisses en matière de poursuites pénales. Entre autres, les différences de conception du droit et la nature diverse des besoins sont apparues au grand jour à la fin 1984 lorsqu'il fut question d'engager un agent de liaison. D'une part, la DEA avait accepté et préparé l'agent de liaison, un citoyen suisse, pour une action prévue en dehors de la Suisse. D'autre part, étaient réunies les conditions pour l'ouverture d'une procédure pénale dirigée contre l'agent de liaison pour cause d'infractions à la loi sur les stupéfiants, que celui-ci avait commises en Suisse. Tandis que certains fonctionnaires suisses engageaient avec des agents de renseignements de la DEA des discussions sur "l'utilisation" de l'agent de liaison prévu, d'autres représentants des autorités suisses préparaient l'arrestation de cet

Il est surtout frappant de constater l'inégalité de traitement des demandes étrangères de renseignements de police. Tandis que les agents de la DEA obtenaient sans formalité ou presque la quasi totalité des informations qu'ils sollicitaient et qu'on leur permettait de participer à des conférences de spécialistes, des demandes de renseignements présentées par d'autres Etats étaient traitées avec beaucoup de formalisme et donnaient lieu à

des réponses restrictives. C'est ainsi, entre autres, qu'en mars 1989 des fonctionnaires turcs, qui s'étaient déplacés en Suisse aux fins d'interroger les frères Magharian, durent retourner dans leur pays sans avoir pu remplir leur mission parce que les autorités suisses exigèrent d'eux une demande formelle d'entraide judiciaire et estimèrent que les faits relatés dans les documents qui leur furent remis étaient trop peu précis. De même, les autorités turques de police se virent refuser des renseignements sur des transactions financières pour le motif qu'il était absolument nécessaire d'adresser à cet effet une demande formelle d'entraide judiciaire à l'autorité compétente en la matière. En revanche, dans les procédures pénales auxquelles ils participaient, les agents de la DEA avaient un accès pratiquement illimité aux informations. Parce qu'elles ne disposaient pas ou pas suffisamment de spécialistes, les autorités suisses associaient même parfois des agents de la DEA à l'exploitation de documents bancaires. A cet égard et dans ce contexte, il n'est pas exagéré de parler d'une attitude de complaisance du Ministère public fédéral envers la DEA.

2. Collaboration des cantons avec la Centrale de lutte contre le commerce illégal des stupéfiants

Par lettre circulaire adressée aux commandants des polices cantonales, la CEP les a priés de la renseigner sur la collaboration des services cantonaux de répression des stupéfiants avec la Centrale de lutte contre le trafic de drogue. A une seule exception près, tous les cantons ont rapidement pris position au sujet des questions abordées. En principe, tous les cantons estiment que les expériences faites avec la centrale sont généralement positives et que la coopération se déroule sans friction. Les petits cantons insistent sur le fait qu'ils ont rarement des cas de ce genre à traiter et qu'ils ne font donc guère appel à la centrale. Pour leurs besoins, la centrale leur offre

un soutien suffisant (renseignements du casier judiciaire, traitements d'empreintes, identifications, questions d'Interpol, clarifications, etc.). Les cantons qui ont à s'occuper de nombreux cas relèvent qu'ils se rendent de plus en plus compte que la centrale dispose d'un effectif de personnel très réduit, ce qui fait qu'elle n'est pas en mesure d'achever tous ses travaux en temps utile. En fixant la dotation de la centrale en personnel, on a insuffisamment tenu compte de la criminalité croissante en matière de drogue.

De l'avis des commandants des polices cantonales, un soutien plus actif aux cantons est souhaitable dans les domaines suivants:

- meilleur suivi des demandes des cantons, par l'intermédiaire d'Interpol, aux services de police compétents à l'étranger, dans le but de faciliter le contact direct entre les cantons et l'étranger;
- présence plus affirmée comme organe de coordination lorsque plusieurs cantons mènent des enquêtes dirigées contre les mêmes personnes;
- service de permanence 24 heures sur 24, y compris en fin de semaine et les jours fériés;
- renforcement de l'infrastructure: recherche de renseignements, exploitation et transmission des informations par la voie la plus rapide aux services cantonaux et municipaux;
- accès aux données pour les services compétents de tous les cantons et de toutes les grandes villes;
- coordination et développement des réunions en séminaires de spécialistes.

Certains commandants de police ont suggéré en outre une modification de la loi et/ou de la pratique concernant la réglementation en vigueur pour les écoutes téléphoniques et ils ont proposé le branchement direct des conversations téléphoniques à surveiller sur les postes d'écoute des fonctionnaires de police

en charge de ces affaires; d'autres cantons préfèrent le système actuel des rapports écrits d'écoutes téléphoniques (cf. VI, 6).

Presque tous les cantons se prononcent contre une restriction de leurs activités opérationnelles en matière de lutte contre les stupéfiants et ils déclinent la création d'une Police fédérale de répression du trafic de drogue. Il est toutefois frappant de constater que, dans cette question, les opinions sont manifestement divisées. Alors que certains des fonctionnaires de police interrogés par la CEP attendent de la création de cette police de la drogue de grands avantages dans la lutte contre la criminalité des stupéfiants, d'autres représentants de la police et tous les chefs des polices cantonales redoutent une perte de leur souveraineté et sont donc attachés au système fédéraliste actuel.

3. Les autorités suisses sont-elles minées par le crime organisé?

Depuis un certain temps, le crime organisé est à l'oeuvre en Suisse, aussi bien sous la forme du trafic direct de la drogue que sous celle du blanchissage d'argent sale. On a reproché aux autorités compétentes en matière de poursuites pénales de s'être insuffisamment engagées contre ces milieux. Dans la mesure où ce reproche concerne l'inaction d'autorités cantonales, il ne relève pas de la compétence de la CEP et n'entre donc pas dans ses attributions d'investigation. Quant à l'inaction des autorités fédérales - y compris la négligence de leur part de donner des instructions aux autorités cantonales laxistes ou inactives - il en a déjà été question ci-avant (cf. IV, 1.3). Il ne s'agit donc en l'occurrence que de la question de savoir si le crime organisé est parvenu à s'infiltrer au sein de nos autorités. Au terme des clarifications de la CEP, on constate qu'il existe sans aucun doute des tentatives d'infiltration.

C'est ainsi que Monsieur Cemal Cemaligil, ressortissant et juriste, fut, au milieu des années 80, traducteur auprès des autorités et tribunaux suisses. Il intervenait comme interprète lors de l'interrogatoire de trafiquants de drogue. Il traduisit aussi les déclarations de M. Musullulu lors de son audition par l'Office fédéral des étrangers au sujet de son permis de séjour. A la même période, il était aussi en étroit contact avec un fonctionnaire du service de renseignements d'une police municipale. Force est aujourd'hui d'admettre que M. Cemal Cemaligil a abusé de sa position pendant et après les traductions et qu'il a transmis des renseignements et des "tuyaux" qui ont entravé voire empêché d'autres poursuites pénales. Après que les autorités zurichoises eurent découvert les agissements de M. Cemal Cemaligil, elles ont immédiatement réagi et ont averti les autorités fédérales auxquelles M. Cemal Cemaligil avait aussi offert ses services comme traducteur.

M. Cemal Cemaligil ne recule devant aucun moyen pour s'assurer les bonnes grâces des autorités suisses. C'est ainsi que par l'entremise de Monsieur Emil Görpe - qui possédait une autorisation de séjour à l'année dans le canton d'Uri et savait par ses contacts avec le Département de l'économie publique de ce canton (cf. X, 3) que le Conseil d'Etat de ce canton envisageait de visiter Istamboul - M. Cemal Cemaligil se proposa pour organiser ce voyage. Peu avant le départ, il expliqua qu'il devait se rendre à Istamboul pour des raisons professionnelles et qu'il se ferait un plaisir d'accompagner le Conseil d'Etat. A Istamboul, M. Cemal Cemaligil parada, entouré du gouvernement d'Uri *in corpore*. Le Conseil d'Etat du canton d'Uri souligne qu'il a payé lui-même tous les frais, y compris les repas pris avec M. Cemal Cemaligil. Celui-ci a quitté la Suisse à peu près en même temps que M. Musullulu, lorsque ce dernier fut recherché par la police. On n'a pas pu établir de relations entre ce voyage et la délivrance d'autorisations de séjour et cela n'a rien d'étonnant. Pourtant, le comportement de M. Cemal Cemaligil montre comment il a pu tenter de gagner la faveur des autorités

pour exercer son activité dans l'entourage des trafiquants turcs de drogue, sans que ces autorités se doutent de ce qui se passait.

La presse a également suspecté M. Adrian Bieri, qui avait été engagé comme chef des services centraux, d'être un exemple d'infiltration de "mafiosi" au sein des autorités fédérales. Le fait est que le père de M. Adrian Bieri a été le fiduciaire d'une société impliquée dans une affaire de blanchissage d'argent sale. Il est également établi que l'examen dit de sécurité concernant M. Adrian Bieri fut en tout cas insuffisant et que M. Adrian Bieri s'est occupé de dossiers qui concernaient notamment la société suspecte (cf. VI, 2.4.3). En revanche, il n'y a pas le moindre indice que M. Adrian Bieri aurait entretenu des contacts douteux ou qu'il aurait abusé de sa position d'une manière ou d'une autre. On se pose donc uniquement la question de la suspicion légitime. Son déplacement, suite aux recommandations de l'enquête administrative Haeffliger, a toutefois résolu ce problème.

Dans un autre cas, un service cantonal de police a communiqué, de manière erronée, par télex à Interpol Rome qu'il n'y avait aucun dossier contre X et Y, alors que le Ministère public fédéral avait à la même époque entrepris des investigations approfondies dirigées contre ces deux personnes suspectes d'avoir commis des infractions à la loi sur les stupéfiants. Certains ont exprimé le soupçon suivant: il y avait eu faux renseignement parce que les milieux suspects auraient réussi à infiltrer un fonctionnaire de police à leur dévotion parmi les autorités cantonales d'enquête. Ce soupçon s'est renforcé parce que le collaborateur en question avait, avant son engagement, un revenu beaucoup plus élevé et, de surcroît, qu'il était le parrain d'une des personnes soupçonnées dans cette affaire. Ces soupçons se sont ensuite étoffés et précisés quand on a également constaté une indiscretion dans le cadre de cette enquête. La poursuite de ces agissements peut-être punissables

relève toutefois de la compétence cantonale. C'est pourquoi la CEP a transmis le dossier à l'autorité compétente.

Le soupçon généralisé selon lequel les autorités suisses seraient minées par le crime organisé n'est pas fondé. Le fait est que le crime organisé est toutefois également actif en Suisse et qu'il cherche immédiatement à tirer profit des points faibles de notre système; cette constatation commande donc une vigilance particulière.

4. Le blanchissage d'argent sale

4.1 La situation juridique actuelle

Font l'objet du blanchissage, des sommes d'argent ou d'autres valeurs patrimoniales qui constituent le bénéfice direct ou indirect d'un acte punissable ou qui sont destinés à commettre un crime ou un délit. L'acte de blanchir consiste en un processus comprenant une ou plusieurs actions et dont le but n'est autre que d'occulter l'origine des fonds ou leur destination illégale.

A ce jour, le droit suisse ne connaît aucune législation spéciale punissant le blanchissage d'argent sale. En ce qui concerne les travaux législatifs préparatoires, le lecteur est prié de se reporter au chapitre III, 2.6.

En revanche, l'article 19, chiffre 1, paragraphe 7 de la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) précise: *"Celui qui finance un trafic illicite de stupéfiants ou sert d'intermédiaire pour son financement ... est passible, s'il a agi intentionnellement, de l'emprisonnement ou de l'amende. Dans les cas graves, la peine sera la réclusion ou l'emprisonnement pour une année au moins; elle pourra être cumulée avec l'amende jusqu'à concurrence de 1 million de francs."*

L'article 19, chiffre 3, LStup prévoit pour des infractions par négligence contre la loi sur les stupéfiants la prison jusqu'à un an, les arrêts ou l'amende. Le caractère punissable de l'acte dépend cependant de la preuve que l'argent reçu en dépôt a été immédiatement réutilisé pour le trafic de drogue. En général, il est difficile d'apporter la preuve de l'intention, c'est-à-dire de la connaissance du fait que l'argent sert à financer un trafic de drogue. La preuve de la négligence n'est pas non plus aisée à apporter. Autant que l'on sache, la disposition pénale sur le financement par négligence du trafic de drogue n'a jamais été appliquée depuis son introduction en 1975.

Même celui qui limite son activité à accepter le prix d'achat de stupéfiants déjà livrés et à transmettre cette somme participe à un délit en voie d'exécution et peut être de ce fait poursuivi pénalement pour participation à la vente de stupéfiants. En pareil cas, il est toutefois nécessaire de prouver que l'argent ou d'autres valeurs patrimoniales en provenance d'une affaire concrète de trafic de drogue ont été remis à une personne ou à un institut financier dans le but d'une transmission au vendeur de drogue et que l'intermédiaire connaissait l'origine de l'argent ou aurait pu la discerner s'il avait fait preuve de l'attention que son devoir lui commandait d'exercer.

4.2 Attitude du Ministère public fédéral

La problématique du blanchissage d'argent sale est en principe connue du Ministère public fédéral. Celui-ci part du point de vue que le simple blanchissage n'est pas punissable et n'entreprend donc pas de clarifier plus avant ce genre d'affaires. Le chef du Bureau central de police a déclaré à ce propos: *"Nous ne pouvons pas ouvrir une procédure à titre préventif. Celui qui arrive en Suisse avec une valise pleine d'argent, peut toujours dire qu'il apporte cette somme pour la mettre à l'abri des autorités fiscales de son pays. D'après notre droit, c'est légal."*

Appréciation

Malgré cette conception qui est, en principe, exacte sur le plan juridique, il est incompréhensible que l'on n'ait à tout le moins pas cherché à clarifier l'origine des fonds dont on présumait qu'ils provenaient d'actes criminels. On a déjà relevé (cf. IV, 1.3) que seul un examen approfondi permet de tirer au clair s'il existe éventuellement un délit à poursuivre et à réprimer également en vertu du droit en vigueur. Dans cette optique, on ne voit pas pourquoi on n'entreprenne pas des recherches auprès des banques et des sociétés financières sur l'origine et la transmission de fonds suspects et pourquoi on n'interroge pas certains courriers sur l'origine de l'argent qu'ils apportent. Par exemple, en mars 1989, les autorités suisses ont refusé à une délégation turque l'autorisation de procéder en Suisse, au titre de l'entraide judiciaire, à des interrogatoires sur l'origine de fonds suspects. Pour justifier ce refus, on a invoqué ce qui suit: pour les personnes en question, le fait d'avoir acheté de l'or avec des fonds provenant de la drogue et d'avoir importé cet or en Suisse, n'est pas punissable dans notre pays et ne permet pas d'accorder l'entraide judiciaire internationale.

4.3 Le rôle des banques

L'attrait de la place financière suisse pour les blanchisseurs d'argent sale repose notamment sur leurs espérances de parvenir, sous le couvert de l'anonymat, à "mélanger" les valeurs patrimoniales d'origine délictueuses à des fonds de marché gris qui sont tolérés et à des ressources financières légalement acquises. Il ne fait aucun doute que jusqu'à présent le droit pénal suisse ne contient aucune disposition réprimant le blanchissage d'argent sale et que cette situation a beaucoup contribué à promouvoir ce genre d'activités. La Convention de diligence des banques suisses a eu à vrai dire certains effets au cours de ces dernières années, mais elle ne suffit

manifestement pas à éviter des abus. On peut, par exemple, se référer à la pratique de certaines grandes banques en matière de réception de fausse monnaie. Dans une recommandation de l'Association suisse des banquiers datant de 1967, il est précisé qu'il faut aviser la police aussi rapidement que possible lorsqu'apparaissent des faux billets de banque. En règle générale, la police doit être alertée sans délai lorsque surgissent certains faux billets. Lors des envois massifs d'argent qu'effectuaient les frères Magharian, on apposait sur les nombreux faux billets découverts un timbre humide pour les mettre hors circulation et on les restituait à ceux qui les avaient apportés, afin qu'ils puissent se justifier sans perte aux yeux de leurs fournisseurs. Le fait que, dans ce contexte, certains employés de banque aient accepté des cadeaux, parfois de grande valeur, est incompréhensible.

4.4 Travaux législatifs préparatoires concernant le blanchissage d'argent sale

Le lecteur est prié de consulter le chapitre III, 2.6.

5. Trafic d'armes

Dans la presse, on a fait valoir à diverses reprises que des pourparlers concernant des ventes d'armes avaient eu lieu sur territoire suisse, en partie avec la participation de citoyens et d'autorités suisses. La CEP a examiné ces griefs dans la mesure où ils concernaient des autorités de la Confédération. Elle a entre autres établi qu'un citoyen suisse a piloté des avions depuis des Etats étrangers jusqu'en Libye, où il a effectué des transports de munitions. L'embargo prononcé par les Etats-Unis envers la Lybie en matière de commerce et de vente d'armes a été ainsi contourné. Le Ministère public fédéral n'a pas donné suite à cette information qu'il connaissait parce que

les actes en cause n'avaient pas été commis sur territoire suisse.

En revanche, le comportement des particuliers échappe en principe au mandat d'investigation de la CEP. C'est pourquoi celle-ci n'a pas approfondi les renseignements qu'elle avait obtenus au cours de son enquête sur des ventes d'armes internationales auxquelles participaient des citoyens suisses. Cependant, sous l'angle du comportement du conjoint d'un membre du Conseil fédéral, la prétendue d'une participation de M. Hans W. Kopp à des transactions financières en rapport avec des fournitures d'armes à l'Iran était importante (cf. VII, 9.3.4).

Le Ministère public fédéral s'en est - après entente avec le Conseil fédéral - toujours tenu au point de vue selon lequel la loi fédérale sur le matériel de guerre (RS 514.51) ne peut être appliquée que s'il est question de fabrication, d'importation ou de transit d'armes sur le territoire suisse et il est donc resté inactif à propos de renseignements sur des trafiquants d'armes oeuvrant à l'échelle internationale. Par exemple, en 1982, M. Jacques-André Kaeslin avait établi un rapport en relation avec une procédure pénale pour infractions à la loi sur les stupéfiants; il ressortait de ce rapport qu'un inculpé avait accusé Monsieur Klaus Barbie, ancien chef de la Gestapo à Lyon et qui vivait alors en Bolivie, d'avoir acheté pour le compte du gouvernement bolivien des avions en Suisse et des blindés en Autriche et d'avoir payé ces acquisitions avec des fonds provenant du trafic de cocaïne. Le Ministère public fédéral n'a toutefois pas ordonné d'autres investigations et s'est contenté, un mois et demi plus tard, d'édicter à l'encontre de M. Klaus Barbie une interdiction formelle d'entrée en Suisse, motivée comme suit: sa présence dans notre pays entraverait gravement les relations de la Suisse avec des Etats tiers. De même, l'OFP n'avait pas admis le mandat d'arrêt lancé en 1983 par les autorités turques contre M. Avni Yasar Musullulu parce que le calibre des armes négociées n'avait pas été indiqué.

Appréciation

Compte tenu du fait que des fonds provenant du trafic d'armes et de drogue empruntent de plus en plus les mêmes canaux du crime organisé, la CEP estime qu'il est urgent de réexaminer la pratique suivie jusqu'à présent. Si les bases légales s'avèrent insuffisantes à cet effet, il convient de les compléter.

6. Quelles conclusions faut-il tirer pour l'avenir?

6.1 Introduction d'un article sur le blanchissage d'argent sale

L'absence de dispositions légales sur le blanchissage d'argent sale a aidé le crime organisé à utiliser la Suisse comme plaque tournante. Cette carence a été discernée et exploitée par les intéressés. Les Chambres fédérales sont en train de délibérer d'un article de loi sur le blanchissage d'argent sale. La CEP estime qu'il est indiqué d'adopter et de mettre en vigueur dans le meilleur délai cette révision partielle du Code pénal suisse.

6.2 Réexamen des tâches au sein du Ministère public fédéral

Le Ministère public fédéral a discerné trop tard la menace que fait peser le crime organisé; par voie de conséquence, il a attaché trop peu d'importance à la lutte contre le trafic international des stupéfiants et au blanchissage d'argent. A l'avenir, le dispositif de renseignement et de défense du Ministère public fédéral devra faire l'objet de réexamens plus fréquents et plus approfondis ainsi que d'adaptations périodiques aux situations nouvelles. Dans l'ordre de priorité des tâches, un changement s'impose à trois égards:

- Les situations de menace révolues sont à revoir; il faut prendre en compte de nouvelles formes de péril et les pondérer en conséquence. La lutte contre la criminalité internationale, en particulier celle qui porte sur le trafic de drogue et le blanchissage d'argent sale, doit occuper la place qui lui revient.
- La lutte contre le trafic de drogue doit être plus fortement orientée vers les auteurs du crime international organisé. Le Ministère public fédéral doit à cet égard accentuer son activité sur le plan du financement de ce trafic.
- Les différentes activités du Ministère public fédéral doivent être mieux imbriquées, étant donné qu'il y a fort longtemps que l'on ne peut plus traiter isolément les différentes sortes de criminalité. Commerce de drogue et trafic d'armes, terrorisme, enlèvements et chantages, activités occultes d'argent et subversion politique sont souvent indissociables parce que liées et il importe de les aborder et de les combattre globalement. Le contexte criminel doit être mieux appréhendé qu'jusqu'à présent. Il faut examiner la création d'une centrale spécialisée dans la lutte contre le crime organisé.

6.3 Renforcement de la Centrale pour la lutte contre le trafic de drogue

Avant la publication du présent rapport, on a de divers côtés insisté sur la trop faible dotation en personnel de la Centrale de lutte contre le commerce illégal de stupéfiants. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont demandé, par voie de motion, au Conseil fédéral d'augmenter l'effectif du personnel de la centrale et d'améliorer l'information par la création d'une banque de données sur la drogue. Le Conseil fédéral a pris les premières mesures dans ce sens et il a autorisé la création des postes proposés. La CEP salue ces mesures et, compte tenu notamment des réserves d'ordre fédéraliste exprimées par les cantons, elle ne tient la création d'une police unifiée de la

drogue ni pour nécessaire ni même pour opportune. Indépendamment du renforcement de la centrale en personnel, il va falloir réexaminer si les moyens disponibles sont adaptés à l'accomplissement des nouvelles tâches. De surcroît, dans les cas à cheval sur plusieurs cantons, il faut songer à une conduite uniformisée de la procédure par la Confédération, sans exclure toutefois la possibilité d'associer des fonctionnaires cantonaux aux enquêtes nécessaires et, dans des cas d'espèce, de leur donner les attributions d'un fonctionnaire fédéral. Si besoin est, il conviendra, là également, de créer les bases légales nécessaires.

6.4 Enquêtes par les soins du Ministère public fédéral

La CEP n'est pas d'avis qu'il faille déplacer les attributions dans la lutte contre le trafic de drogue et modifier en conséquence les bases légales. La centrale doit cependant faire un usage accru de sa compétence au sens de l'article 259 PPF et donc mener ses propres enquêtes en matière de lutte contre le trafic international de la drogue et contre le blanchissage d'argent sale.

6.5 Exercice de la haute surveillance et soutien des cantons

On a déjà relevé que le Ministère public fédéral n'avait pas suffisamment ou pas du tout fait usage du droit de haute surveillance que lui confère l'article 258 PPF. A l'avenir, il faudra veiller plus strictement à ce que les cantons accomplissent les tâches qui relèvent de leur compétence en matière de lutte contre la drogue; au besoin, il faudra leur donner les instructions nécessaires. De surcroît, il faut absolument s'assurer de ce que le Ministère public fédéral soutienne activement les cantons dans l'accomplissement de leur tâche. De

concert avec les cantons, on cherchera les possibilités de renforcer la coopération et la coordination.

6.6 Amélioration de l'information

L'échange d'informations entre les cantons, d'une part, ainsi qu'entre la Confédération et les cantons, d'autre part, doit être amélioré. En ce qui concerne la saisie et le traitement de données relatives à des personnes, il faudra satisfaire à la fois aux exigences d'une lutte efficace contre la criminalité et aux justes impératifs de la protection des données.

6.7 Collaboration avec la DEA

Sur le plan international, on s'efforcera d'établir une collaboration étroite avec les services de police étrangers. Il est toutefois indispensable que le Ministère public fédéral ne cède pas la main et conserve la maîtrise de la procédure. Il faut créer des bases juridiques claires et nettes pour délimiter les activités des agents de renseignements étrangers en Suisse; ces bases tiendront compte des dangers inhérents à ce genre d'activités. En outre, il importe de s'assurer qu'en matière d'entraide judiciaire internationale tous les Etats étrangers soient par principe traités sur un pied d'égalité (cf. IX, 4).

7. Autorisations de séjour, activité du service de renseignement, soupçon de blanchissage d'argent et de contrebande de devises ainsi que comportement d'autorités suisses, le tout expliqué à l'aide d'un exemple

7.1 Remarques liminaires

Monsieur Mahmoud Shakarchi, son fils, Monsieur Mohamed Shakarchi, et les sociétés contrôlées par la famille Shakarchi

ne font pas l'objet des investigations de la CEP. Au travers des événements qui ont abouti à la démission de Mme Elisabeth Kopp, ces personnes et ces sociétés ont toutefois suscité un intérêt particulier dans le public. Il paraît donc justifié d'examiner de près le comportement des autorités fédérales envers les membres de la famille Shakarchi. A partir de cet exemple, il importe de montrer comment les autorités fédérales ont réagi au transfert en Suisse de certains instituts financiers en provenance du Proche-Orient et quelles mesures elles ont prises ou non pour traiter les problèmes liés à ce transfert. Dans la mesure où, dans ce contexte, on en vient à parler d'éventuelles implications dans les affaires de drogue ou de blanchissage d'argent sale, il ne faut pas perdre de vue que la Shakarco SA et la Shakarchi Trading SA ne sont, en Suisse, pas les seules sociétés soupçonnées de blanchissage d'argent sale.

7.2 Délivrance d'un permis de séjour

En janvier 1972, M. Mohamed Shakarchi a épousé à Beyrouth une ressortissante suisse. En avril 1972, il a présenté pour la première fois une demande d'autorisation d'entrée, de séjour et de prise d'emploi en Suisse, en qualité de directeur de la société Shakarco SA en voie de constitution. La requête était notamment accompagnée de lettres de recommandation de la Société de Banque Suisse (SBS), de l'Union des Banques Suisses (UBS) et du Crédit Suisse (CS). Tant l'Office du travail de la ville de Zurich que la Police des étrangers du canton de Zurich donnèrent un préavis négatif, ce qui fit que l'autorisation d'entrée et de séjour fut refusée le 4 août 1972 par l'Office fédéral des étrangers (OFE; antérieurement Police fédérale des étrangers).

Alors que la procédure de recours contre la décision précitée était encore pendante, le Ministère public fédéral et la Police cantonale zurichoise apprirent, sur la base d'une requête d'entraide judiciaire, que M. Mohamed Shakarchi avait à la demande de son père, M. Mahmoud Shakarchi, déposé en septembre

1972 à Zurich des billets de banque auprès de la Société de Banque Suisse. Or, ces billets avaient pour origine une rançon payée à la suite d'un détournement d'avion. Malgré cela, le Service de renseignements de la Police cantonale zurichoise est intervenu par la suite pour que l'on délivre à M. Mohamed Shakarchi le permis de séjour dont il sollicitait l'obtention. Dans son préavis relatif au recours de M. Mohamed Shakarchi contre le refus de délivrer l'autorisation de séjour demandée, la Police des étrangers du canton de Zurich a relevé que *"manifestement ... le Service de renseignements de la Police cantonale zurichoise ... a aussi intérêt à la présence de Shakarchi"* et propose que le recours soit admis. De même, le Ministère public fédéral, dont on avait, à l'instigation de la Police des étrangers du canton de Zurich, demandé le préavis, répondit qu'il n'y avait pas d'objection à la délivrance d'une autorisation de séjour. Aucun fait nouveau ne fut invoqué et l'OFE reconsidéra sa décision négative. Par la suite, la Police des étrangers du canton de Zurich accorda en mai 1973, avec le consentement de l'OFE, l'autorisation demandée.

En 1978, M. Mohamed Shakarchi obtient le permis d'établissement - de nouveau grâce aux recommandations de la Police cantonale de Zurich (M. Mohamed Shakarchi fut à cette occasion qualifié par le service de renseignements de la Police cantonale de "répondant fort utile").

En août 1976, M. Mahmoud Shakarchi, le père de M. Mohamed Shakarchi, présente à la Police des étrangers du canton de Zurich une demande en vue d'obtenir une autorisation temporaire de séjour et de travail. En se fondant sur un préavis négatif de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), l'OFE refuse d'accorder cette autorisation en novembre 1976 et le DFJP rejette, en avril 1977, le recours formé contre cette décision. Dans le cadre de cette procédure, l'autorité de recours a, entre autres, demandé l'avis de la Banque nationale suisse. Celle-ci concluait, dans sa lettre du

21 septembre 1976: "A notre avis, on ne voit pas pourquoi la présence de Monsieur Shakarchi à Zurich devrait présenter un intérêt pour l'économie nationale de notre pays. Au contraire, ce ne peut être dans l'intérêt de la Suisse de reprendre sur son sol les restes de la place financière de Beyrouth. L'activité de personnes telles que Monsieur Shakarchi serait de nature à encourager l'afflux de fonds étrangers dont la provenance n'est pas tout à fait exempte de doutes et donc à renforcer la tendance à une valorisation de notre monnaie."

En raison de la situation politique au Liban, M. Mahmoud Shakarchi est tout de même autorisé à séjourner temporairement en Suisse. En janvier 1978, l'OFE lui impartit un délai jusqu'au 30 juin 1978 pour quitter la Suisse. M. Mahmoud Shakarchi recourt contre cette décision et, de nouveau, en cours de la procédure, la Police cantonale zurichoise intervient en faveur de la famille Shakarchi, en se référant au comportement de M. Mohamed Shakarchi (celui-ci "a aidé les autorités de police à diverses reprises; cela pourrait peut-être justifier une bienveillance"...). Le recours du père de M. Mohamed Shakarchi fut partiellement admis en 1978: M. Mahmoud Shakarchi fut autorisée à séjourner en Suisse aussi longtemps que la situation au Liban l'exigeait.

Avec le consentement de l'OFE, la Police des étrangers du canton de Genève accorde une autorisation de séjour à M. Mahmoud Shakarchi en juillet 1979. Là, encore des interventions de tiers ont précédé. Dans une note de dossier de l'OFE datant de juin 1979, on relève un appel téléphonique de "M. Schmitt, avocat, ancien Conseiller d'Etat" qui indique que M. Mahmoud Shakarchi lui a été recommandé par le représentant libanais auprès de l'ONU.

En août 1979, le Ministère public fédéral apprend d'un service de police étranger que M. Mohamed Shakarchi a déposé auprès d'une banque étrangère des billets de banque provenant de la

rançon versée après un enlèvement. Du rapport d'enquête de la Police cantonale zurichoise à ce sujet, il ressort que M. Mohamed Shakarchi connaissait le nom des personnes qui lui avaient remis cet argent. A la demande de M. Mohamed Shakarchi, cette affaire n'eut pas de suites policières parce que les personnes en question auraient, selon lui, pu être mises en difficulté.

7.3 Activité relevant du service de renseignements

Selon le compte rendu du service de renseignements de la Police cantonale zurichoise dès la fin 1972, il doit y avoir eu un contact assez lâche avec M. Mohamed Shakarchi *"qui, compte tenu de ses relations d'affaires intenses avec un Proche-Orient difficilement accessible par les canaux officiels avait pu fournir de précieux renseignements sur la situation politique et économique au Liban."* Ces renseignements ont été inclus dans des rapports d'information et d'analyses de situation sur le terrorisme arabe. L'agent de liaison avec M. Mohamed Shakarchi, à l'époque appointé au service de renseignements de la Police cantonale zurichoise et, aujourd'hui, chef de la Police de l'aéroport de Zurich, attachait de l'importance au fait que ces contacts de service de renseignements avaient alors été convenus avec le chef du service cantonal de renseignements et le chef de la Police fédérale de l'époque. M. Mohamed Shakarchi avait fourni des informations sur des personnes et des événements au Proche-Orient. Quelle était leur valeur? Cette question reste ouverte; on n'a toutefois pas pu citer un cas dans lequel les renseignements auraient contribué de manière essentielle à clarifier un crime. L'agent de liaison a relevé qu'au début il rencontrait M. Mohamed Shakarchi chaque mois puis tous les trimestres vers la fin des années 70. Depuis le commencement des années 80, les contacts n'étaient que sporadiques. Il rencontrait M. Mohamed Shakarchi deux à trois fois par an en moyenne, parfois en présence de leurs épouses. Mais il a insisté sur le fait que seuls des contacts personnels peuvent créer la

confiance qui est la condition préalable au flux des informations. Il était conscient des dangers que cela impliquait et il ne s'est jamais départi d'une saine vigilance.

Au cours de l'enquête, on n'a pas trouvé d'éléments permettant de supposer que M. Mohamed Shakarchi collaborait avec d'autres services de renseignements, en particulier avec ceux de pays étrangers. En revanche, il est exact qu'un gouvernement étranger entretenait des relations d'affaire avec la Shakarchi Trading SA et qu'au début des années 80 il fit avec cette société des opérations de change. Enfin, avec la participation des autorités suisses, en été 1989, un contact s'établit entre M. Mohamed Shakarchi et la DEA.

7.4 Shakarco SA et Shakarchi Trading SA

Selon ses propres indications, M. Mohamed Shakarchi était, depuis 1967, chargé par son père, M. Mahmoud Shakarchi, des opérations sur devises et des transactions sur l'or qu'effectuaient des courriers. Pour faciliter les activités commerciales en Suisse, la Shakarco SA fut fondée en décembre 1973; M. Mahmoud Shakarchi en présidait le conseil d'administration, tandis que M. Mohamed Shakarchi en était le directeur. La Shakarchi Trading SA a été fondée peu après le décès de M. Mahmoud Shakarchi en juillet 1983 puisqu'il fallait dissoudre et liquider la Shakarco SA dans le but de partager la succession. Le conseil d'administration de la nouvelle société se composait de M. Mohamed Shakarchi, de son épouse et de M. Hans W. Kopp. L'organe de révision était la fiduciaire Tureva SA, société qui avait déjà exercé un mandat pour la Shakarco SA. M. Hans W. Kopp avait été recommandé à M. Mohamed Shakarchi par sa fiduciaire pour devenir membre du conseil d'administration. A la demande de M. Mohamed Shakarchi, la dissolution formelle de la Shakarco SA eut lieu en octobre 1987, ce qui permit de liquider du même coup la succession de M. Mahmoud Shakarchi.

M. Mohamed Shakarchi a confirmé au cours de l'enquête que la Shakarco SA et la Shakarchi Trading SA exerçaient pour l'essentiel la même activité commerciale. Le représentant de l'organe de révision de la Shakarchi Trading SA s'est exprimé dans le même sens. L'affirmation de M. Hans W. Kopp selon laquelle les événements en sein de la Shakarco SA n'avaient pas touché la Shakarchi Trading SA est fausse. M. Hans W. Kopp était membre fondateur et, jusqu'à sa démission en automne 1988, vice-président du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA. Selon les déclarations concordantes des personnes concernées, il n'était pas chargé des affaires quotidiennes, mais son activité consistait à prodiguer des conseils dans des questions opérationnelles, tandis que son rôle d'avocat au service de la Shakarchi Trading SA s'est limité à un cadre restreint.

A l'exception des autorisations de séjour déjà mentionnées, pour lesquelles l'ancien fonctionnaire du service des renseignements de la Police cantonale zurichoise et actuel chef de la police de l'aéroport était intervenu de manière particulièrement appuyée, il n'y a pas d'élément permettant d'affirmer que des membres de la famille Shakarchi auraient été favorisés de manière douteuse ou incorrecte par des fonctionnaires suisses. Il n'y a pas non plus d'indices selon lesquels l'appartenance de M. Hans W. Kopp au conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA aurait procuré des avantages particuliers à cette société. Est également infondé le grief exprimé dans la presse, selon lequel l'actuel chef de la Police de l'aéroport de Zurich aurait été étroitement lié d'amitié avec M. Mohamed Shakarchi et lui aurait accordé un traitement préférentiel dans une mesure inadmissible. L'affirmation parue dans la presse selon laquelle ce fonctionnaire aurait pris part à des parties de chasse en Bulgarie en compagnie de M. Mohamed Shakarchi est inexacte. Des contacts personnels réguliers entre ce fonctionnaire du service de renseignements de l'aéroport (aujourd'hui chef de la Police de l'aéroport) et M. Mohamed Shakarchi ont constitué la base des

rapports de confiance qui lui semblaient indispensables pour l'échange d'informations relevant des services de renseignements. S'il est vrai que les courriers bénéficiaient d'autorisations spéciales d'accès à la zone de transit et aussi, en partie, à celle du tarmac, cette réglementation n'est pas valable que pour les employés de la Shakarchi Trading SA, mais aussi pour d'autres sociétés comparables. Là encore, on ne peut pas parler d'un privilège spécialement accordé à M. Mohamed Shakarchi. En outre, rien ne permet de conclure que des employés de la Shakarchi Trading SA ont abusé des autorisations d'accès ou ont introduit en Suisse ou exporté de notre pays des marchandises en fraude en les soustrayant au contrôle douanier.

7.5 Mohamed Shakarchi et la "Pizza ou Libanon Connection"

Les premiers rapports d'enquête de la Police cantonale de Zurich au sujet de la Shakarco SA et de M. Mohamed Shakarchi remonte à l'année 1976. Au début des années 80, s'accumulèrent les indices d'après lesquels des transactions financières avec des fonds provenant du trafic de la drogue pourraient se dérouler par l'intermédiaire de cette société. Dans différentes enquêtes suisses et étrangères sur des infractions à la loi sur les stupéfiants, force a été de constater que les contacts suspects avec M. Mohamed Shakarchi ou avec la Shakarco SA et, plus tard aussi, la Shakarchi Trading SA, persistaient. Que M. Mohamed Shakarchi ait, sciemment, accepté des fonds provenant d'affaires de drogue n'a cependant été affirmé pour la première fois qu'en 1985 par un membre de la "Pizza Connection". On a toutefois omis de pousser les investigations plus loin. Lorsqu'on a enfin établi, en rapport avec la "Libanon Connection" (les frères Magharian), l'existence de relations d'affaires avec M. Mohamed Shakarchi et/ou Shakarchi Trading SA, des rapports de police se sont multipliés aux services centraux et dans le canton de Zurich: il s'agissait de rapports de collaborateurs proposant l'ouverture d'enquêtes contre les sociétés soupçonnées de

blanchir de l'argent sale. Ni le Ministère public fédéral ni les autorités zurichoises compétentes en matière de poursuite pénale n'ont toutefois ordonné l'ouverture d'enquêtes (cf. 4.1.3).

7.6 Appréciation

MM. Mohamed et Mahmoud Shakarchi n'ont obtenu leurs autorisations d'entrée et de séjour qu'après avoir formé recours contre des décisions négatives de l'OFE et après avoir bénéficié d'appuis sous forme d'interventions du service de renseignements de la Police cantonale de Zurich. Celle-ci a surestimé l'importance de M. Mohamed Shakarchi pour le service de renseignements. Considérés isolément, les actes ou les omissions des autorités suisses relatés ci-avant ne paraissent à vrai dire pas très graves. La problématique du déroulement de la procédure et des tenants et aboutissants, telle qu'elle a été présentée par exemple pour M. Mohamed Shakarchi et pour le milieu où il agissait, découle cependant d'une vision d'ensemble: On ne peut pas dire que les autorités ont pris de mauvaises décisions dans les procédures auxquelles la famille Shakarchi était partie prenante. De l'avis de la CEP, les autorités suisses auraient dû toutefois vouer une plus grande attention au domaine complexe et contesté des transactions financières internationales et elles auraient dû faire preuve d'une vigilance accrue. Leur manque relatif de coordination donne l'impression de naïveté, même si elles ont agi sur la base d'interventions présumées bien intentionnées. En outre, ces autorités ont mélangé des intérêts inconciliables et ont examiné certaines recommandations avec trop peu de soin. Il eût fallu écouter les mises en garde. On ne peut en particulier pas épargner au service de renseignements de la Police cantonale zurichoise ni au Ministère public fédéral le reproche de n'avoir pas discerné des dangers majeurs et de n'avoir pas rempli leurs devoirs en raison d'égards mal placés. L'attitude extrêmement bienveillante des autorités lors de l'octroi des autorisations

de séjour à MM. Mohamed et Mahmoud Shakarchi ne peut s'expliquer que de cette façon.

En ce qui concerne le reproche de blanchissage d'argent sale, l'appréciation est semblable: les relations souvent étroites de certains fonctionnaires avec M. Mohamed Shakarchi et les nombreuses interventions en faveur de celui-ci les ont incités à conclure qu'il n'y avait que peu d'intérêt à éclaircir ces reproches à fond, ce d'autant plus qu'il s'agit d'une matière complexe. Il n'eût pas fallu s'attendre à des succès spectaculaires; au contraire, il eût fallu examiner les transactions financières, au prix d'un travail de détail fastidieux, sans avoir même la certitude d'établir l'existence d'un comportement punissable. C'est ainsi qu'en 1981, les autorités zurichoises, sollicitées par le Ministère public de Turin de leur apporter une entraide judiciaire, ont d'emblée renoncé à entreprendre les investigations désirées au sujet des transactions financières de la Shakarco SA et de la Shakarchi Trading SA. Elles se sont bornées à exiger sur ce point de M. Mohamed Shakarchi qu'il leur remette un rapport écrit sur ses relations d'affaires avec les services mentionnés par le Ministère public de Turin. Il est toutefois remarquable de constater que se trouvaient dans les dossiers des organes compétents en matière de poursuite pénale des copies de deux extraits du registre du commerce demandés en 1984 et 1987, documents sur lesquels le nom de M. Hans W. Kopp était mis en évidence. Le fait que le mari de la conseillère fédérale, chef du DFJP, fût membre du conseil d'administration d'une société dont avaient à s'occuper les autorités compétentes en matière de poursuite pénale, les a-t-il incitées à faire preuve d'une retenue particulière? On ne peut porter de jugement sur ce point.

V. MINISTERE PUBLIC FEDERAL

1. Tâches et organisation selon le droit en vigueur

1.1 Organisation

Le Ministère public fédéral dépend du Département fédéral de justice et police. Il est dirigé par le procureur de la Confédération.

Le Ministère public fédéral comprend le service juridique, le service de police (Police fédérale), y compris les archives de police, et le Bureau central de police composé du service d'Interpol, des services cantonaux, du service d'identification et du casier judiciaire central.

Le procureur de la Confédération est secondé dans sa tâche de procureur par les juristes du service juridique, tandis que le service de police s'occupe de recherches judiciaires et du service de renseignements dans l'intérêt de la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération.

1.2. Tâches

Les affaires traitées par le Ministère public fédéral se subdivisent en quatre catégories principales, à savoir les tâches du procureur, c'est-à-dire relevant du ministère public au sens strict, les tâches administratives de nature non policière, les tâches de police concernant la sécurité de l'Etat et, enfin, d'autres tâches policières.

Le procureur de la Confédération est, d'une part, en sa qualité de directeur d'office, responsable de l'accomplissement des diverses tâches incombant au Ministère public fédéral et, d'autre

part, en sa qualité d'organe chargé des poursuites pénales, il est notamment responsable de réprimer les crimes et délits commis par des fonctionnaires fédéraux dans l'exercice de leur fonction. En pareil cas, le procureur de la Confédération dirige les enquêtes de police judiciaire. Alors qu'il est en sa qualité de directeur d'office, comme tous les autres directeurs d'office, subordonné au chef du département, il n'a, en revanche, en sa qualité d'organe chargé de requérir, pas d'instructions ni d'ordres à recevoir du chef du département ou du Conseil fédéral.

En ce qui concerne les fonctions relevant du ministère public au sens strict, le statut de procureur de la Confédération est régi par les prescriptions de la procédure pénale fédérale .

1.3 Collaboration entre les différents services

En raison déjà de la séparation des locaux, il y a certaines difficultés de collaboration entre les différents services. Le procureur de la Confédération, le service juridique et le service de police sont regroupés dans le même bâtiment, tandis que le Bureau central de police est logé dans un autre bâtiment. Les fonctionnaires du Bureau central de police ne peuvent pas pénétrer sans autre dans les locaux du service de police. Les données dont disposent les services centraux sont séparées de celles de la police fédérale. L'échange de documents n'est pas automatique et n'est assuré que dans les cas où une enquête de police judiciaire est menée conjointement par les deux services contre la même personne. Or, c'est rare que cette situation se présente puisque la police politique concentre son activité sur la collecte et l'évaluation d'informations recueillies dans le contexte d'actes criminels. Des fonctionnaires qui travaillent auprès des services centraux, par exemple sur des procédures concrètes en matière de stupéfiants n'ont, en règle générale, pas connaissance des enquêtes menées par la police fédérale, même s'il s'agit de la même personne ou du même milieu de

malfaiteurs. Les investigations de la CEP ont révélé que le flux interne des informations était insuffisant. Le maintien du secret dans le domaine de la police politique peut conduire à ce que des informations qui sont également des plus précieuses pour la lutte contre les stupéfiants ne parviennent pas à temps ou pas du tout aux fonctionnaires en charge des dossiers du trafic de drogue. A titre d'exemple, citons le cas d'un fonctionnaire cantonal de police, actif dans le service de renseignements et qui entretenait des contacts avec Avni Yasar Musullulu. Simultanément, les services centraux du Bureau central de police soupçonnaient cet étranger d'infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants. Cependant, le fonctionnaire de police n'en savait rien.

2. Questions de personnel

La CEP a chargé Max Beat Ludwig, ancien directeur de la société fiduciaire suisse à Berne, d'une expertise portant sur l'examen et l'appréciation d'une vaste documentation relative à la politique du personnel au Ministère public fédéral. Les remarques qui suivent sont, pour l'essentiel, fondées sur son rapport d'expertise.

2.1 Effectif du personnel depuis 1974

Au cours des années 1974 à 1977, l'effectif du personnel n'a guère augmenté au sein du DFJP et il est resté absolument stable au Ministère public fédéral. Cette stagnation est certainement la conséquence du blocage rigoureux de l'effectif du personnel et donc de l'arrêt du recrutement.

Durant les années 1977 à 1983, l'effectif des postes du DFJP a modérément augmenté tandis que celui du Ministère public fédéral s'est considérablement accru. Celui-ci a obtenu du Conseil fédéral l'autorisation de créer neuf postes nouveaux pour couvrir ses propres besoins.

A partir de 1983, l'effectif du personnel du DFJP a augmenté très rapidement. Il est toutefois évident qu'au cours de cette période l'augmentation du personnel a profité pour l'essentiel au secteur des réfugiés (tout d'abord à l'Office fédéral de la police, puis chez le délégué aux réfugiés).

En résumé, il faut retenir qu'il y a eu, de 1974 à 1989, au Ministère public fédéral une augmentation de l'effectif du personnel de 38 postes permanents. La plupart de ces postes sont revenus au service de police. Pour la période allant de 1976 à 1989, l'effectif du personnel a passé de 66,5 à 92 postes. Dans les services centraux, il y eut durant cette même période un accroissement de 7,5 à 11 postes, alors que ces services centraux comprennent, en plus du service des stupéfiants, ceux de la fausse monnaie, du commerce illégal des armes et de la traite des femmes et des enfants.

2.2 Répartition à l'intérieur du département des places attribuées

Dans le budget, on a, jusqu'en 1987, toujours attribué directement aux divers offices fédéraux les postes permanents ou non octroyés par le Parlement. Il n'y a donc pas eu de répartition interne au département.

En revanche, le Ministère public fédéral s'est vu à plusieurs reprises accorder des postes supplémentaires prélevés sur la réserve du Conseil fédéral. D'après les documents consultés, le Ministère public fédéral fut, jusqu'en 1984, le seul office du DFJP favorisé à cet égard. La situation a changé en 1985 en raison des besoins du secteur des réfugiés; de surcroît, une réserve de personnel fut constituée au secrétariat général du DFJP.

2.3 Propositions du Ministère public fédéral en vue d'augmenter le nombre de postes

Le Ministère public fédéral présentait chaque année ou presque depuis 1974 des demandes de postes plus ou moins étoffées. En voici sommairement les raisons:

En 1977, le DFJP demanda de renforcer la Police fédérale de 29 unités. Cette proposition était une conséquence du débat parlementaire sur l'affaire Jeanmaire. Le Conseil fédéral accepta la requête du DFJP et accorda par la suite les postes demandés, en échelonnant ses attributions de 1978 à 1989.

En 1978, le DFJP proposa au Conseil fédéral de créer huit postes nouveaux au Ministère public fédéral, ce en rapport avec la réorganisation de la sécurité au sein de l'administration fédérale. Ces postes furent accordés en 1979. Ils furent occupés en 1979 et 1980 ainsi qu'en 1988 sauf le dernier.

Depuis 1987, il existe au Ministère public fédéral une planification à moyen terme des postes, c'est-à-dire jusqu'en 1991 ou 1992. Au total, on a réclamé 70 nouveaux postes dont 24 pour le service de police (Police fédérale) et 15 pour la Centrale de lutte contre le trafic de drogue.

En janvier 1988, le procureur de la Confédération demanda au chef du département de traiter en urgence et en priorité les demandes de postes pour son office.

Pour le budget 1989, le DFJP a demandé en tout 39,5 postes dont 12 pour le seul Ministère public fédéral. Le département ne s'est vu attribuer que quatre postes qui furent tous affectés au Ministère public fédéral.

Compte tenu de l'urgence d'un renforcement du personnel de la Centrale de lutte contre le trafic de drogue, le Conseil fédéral

décida toutefois, le 12 juin 1989, d'accorder en priorité les 15 postes permanents demandés. La réalisation concrète de cette mesure nécessitera toutefois deux ans.

Appréciation

En résumé, on peut dire que la plupart des demandes de personnel présentées par le Ministère public fédéral au cours des années sous revue furent entièrement ou partiellement satisfaites. Compte tenu de la gestion des emplois, cela ne fut toutefois possible qu'avec du retard dans la plupart des cas. Il faut relever aussi que, depuis le blocage des effectifs du personnel, les offices de la Confédération ont généralement fait preuve de retenue dans leurs demandes de renforcement de l'effectif de leur personnel, afin d'avoir quelque chance d'obtenir plus ou moins satisfaction.

L'étoffement plutôt restrictif du personnel du Ministère public fédéral est donc dû, dans une mesure finalement non négligeable, au blocage des effectifs du personnel, ordonné par le Parlement. Il a fallu attendre le cas Jeanmaire pour obtenir un assouplissement de ce blocage. D'autres questions se posent au sujet des priorités de l'affectation du personnel au sein du Ministère public fédéral et de la police fédérale, notamment par des permutations d'emplois.

Le blocage des effectifs du personnel a abouti à des difficultés au sein du Ministère public fédéral tout comme dans d'autres offices. Les événements liés au cas Jeanmaire se sont traduits par une augmentation du personnel. En considérant globalement l'évolution de l'effectif du personnel, la CEP est d'avis qu'au sein du Ministère public fédéral on n'a pas discerné à temps ni à leur juste valeur les dangers que font courir le crime organisé et, en particulier, le trafic de drogue qui s'y attache. Le Ministère public fédéral a méconnu qu'un Etat puisse être menacé de ce côté-là également ou - comme certains événements récents à l'étranger le montrent et de manière évidente - soit précisément

mis en péril de cette façon et mérite d'être protégé aussi efficacement que contre des groupements d'extrême-gauche ou d'extrême-droite. Cette méconnaissance est la seule manière d'expliquer que la division des stupéfiants des services centraux n'ait pas reçu la dotation en personnel qui lui était indispensable. Ce n'est que sous la direction de Rudolf Wyss, ancien chef des services centraux, puis sous l'impulsion de son successeur Adrian Bieri que l'on a présenté des revendications de grande envergure concernant l'effectif du personnel, afin de pouvoir renforcer les services de lutte contre le trafic de stupéfiants. Les événements qui se sont produits dans le contexte des sociétés se vouant au blanchissage d'argent sale ont contribué à la perception de cette problématique dans de larges milieux.

2.4 Sélection, formation et perfectionnement du personnel

2.4.1 Sélection du personnel

Le profil des exigences professionnelles à remplir pour occuper les divers postes dépendent des tâches que les différentes divisions doivent accomplir.

Au service juridique, on occupe surtout des juristes. Le casier judiciaire central recrute avant tout des personnes possédant une formation administrative. Dans la section du service de l'identification, les collaborateurs ont une formation complète de police et un perfectionnement spécifique en matière d'empreintes digitales. La section Interpol a principalement besoin de personnes au bénéfice d'une bonne culture générale et connaissant bien les langues étrangères. Les fonctionnaires de la police fédérale affectés au service extérieur sont exclusivement recrutés dans les polices de sûreté, les polices criminelles, les services spéciaux et de renseignements des cantons et des villes de Zurich et de Berne. Les divers commissariats sont répartis en fonction de critères

géographiques et les commissaires titulaires sont autant que possible des fonctionnaires de police issus de la région en question. Cette pratique vise à garantir une bonne connaissance des conditions locales et de bons rapports avec les autorités de police régionales et locales. Au moment de leur entrée au service de la Confédération, ces fonctionnaires de police possèdent une solide formation policière et une expérience pratique de plusieurs années, notamment dans le domaine des enquêtes de police judiciaire.

2.4.2 Formation et perfectionnement du personnel

L'instruction et la mise au courant du personnel ont généralement lieu par une formation sur le tas ("training on the job"). A cela s'ajoutent les cours et séminaires de formation destinés au personnel fédéral, les cours de l'Institut suisse de police à Neuchâtel, ceux d'Interpol, des réunions et séminaires des commandants de police ainsi que d'autres rencontres lors de conférences et expositions spécialisées.

Appréciation

Puisque la majeure partie du personnel du Ministère public fédéral a reçu une formation de fonctionnaire de police dans les cantons, on peut partir de l'idée que la formation de base est suffisante. Toutefois, les exigences du Ministère public fédéral diffèrent en bonne partie de celles des cantons. Au sein de la police fédérale, en particulier, il y a de nouvelles tâches dont l'accomplissement exige de chaque fonctionnaire une résistance psychique à toute épreuve. La pénurie de personnel et la surcharge de travail qui en résulte accroissent les charges pesant sur les fonctionnaires. Si l'on songe que tous les collaborateurs du Ministère public fédéral s'occupent d'informations confidentielles et secrètes, il ne saurait être question que l'on néglige de vouer à la condition psychique du personnel toute l'attention, le soin et, au besoin, les soins et

traitements qu'elle mérite. C'est aller trop loin, lorsqu'il s'agit d'un simple citoyen, d'admettre aussi rapidement qu'il représente un potentiel de risque (à titre d'exemple, il sied de rappeler les auditions de personnes ayant voyagé dans les pays de l'Est, cf. chap. VIII, 8), alors que, par ailleurs, on sous-estime le fait que des fonctionnaires du Ministère public fédéral peuvent, eux aussi, représenter un risque pour la sécurité, en raison de problèmes psychiques, financiers ou d'une autre sorte. Comme détenteurs de secrets, ils constituent, s'ils sont aux prises à des problèmes d'ordre personnel, un danger potentiel, pour eux-mêmes, pour l'accomplissement de leur tâche et pour le Ministère public fédéral en tant qu'institution. A cet égard, le cas de H. V. est exemplaire:

La Police fédérale chargea H. V., commissaire de la Police fédérale, d'enquêter sur les événements terroristes survenus à Winterthur en 1984 et 1985. A plusieurs reprises, ce commissaire se comporta de manière bizarre. Il se suicida en 1984 dans des circonstances étranges.

On a reproché au Ministère public fédéral de s'être par la suite comporté de manière incorrecte et notamment d'avoir dissimulé des pièces importantes du dossier. La CEP a étudié tous les dossiers et le dossier personnel du commissaire. En outre, on a procédé à diverses auditions. Elle a aussi pris connaissance de la lettre d'adieu.

Sur la base de ses clarifications, la CEP est arrivée à la conclusion que, dans ce cas, le Ministère public fédéral n'a rien à se reprocher. Cependant, la commission reste d'avis que le reproche selon lequel ce fut en l'occurrence une erreur d'avoir fait intervenir ce policier fédéral souffrant de graves problèmes psychiques est pertinent.

2.4.3 L'engagement d'Adrian Bieri

Au début de novembre 1987, le poste de chef de la section des services centraux auprès du Ministère public fédéral fut mis au concours après la promotion de Rudolf Wyss au poste de chef du Bureau central de police. Adrian Bieri avait entre autres postulé à l'époque comme juge d'instruction extraordinaire à Bienne.

A l'occasion de l'examen de sécurité de routine, ordonné le 14 janvier 1988, le collaborateur compétent de la Police fédérale demanda un extrait du casier judiciaire central et un rapport de bonnes moeurs du service cantonal de renseignements. Ce rapport est rédigé le 20 janvier 1988 et, sur la base d'une intervention téléphonique du même jour, il est complété par un post-scriptum au sujet de Walter Bieri, le père du candidat. Son activité comme comptable de Hovik Simonian n'est pas mentionnée, mais on peut lire en revanche la phrase suivante: *"Cet expert-comptable appartient à un parti politique bourgeois; il a été autrefois membre du Conseil de la ville de Bienne. C'est surtout pour cela qu'il s'agit d'une personnalité connue et appréciée dans la métropole du Seeland"*.

Le jour suivant, le 21 janvier 1988, le procureur de la Confédération communique à Adrian Bieri qu'il le proposera en vue de sa nomination à ce poste. Le 25 février 1988, le Conseil fédéral nomme, par décision présidentielle, Adrian Bieri en qualité de chef de section des services centraux. L'entrée en fonction a lieu le 1er mai 1988.

Quelques jours avant, mais certainement très peu de temps après la nomination d'Adrian Bieri, les collaborateurs des services centraux apprennent de fonctionnaires du service cantonal des stupéfiants que le nouveau chef de la section des services centraux n'est autre que le fils de Walter Bieri qui exerce un mandat fiduciaire pour Hovik Simonian et siège, de surcroît, au

conseil d'administration de la société Abiana SA fondée par Simonian. Cette société s'occupe surtout du commerce de montres mais aussi de celui des devises. En 1983, on avait engagé une procédure pénale contre Hovik Simonian, soupçonné d'infraction à la loi sur les stupéfiants. Malgré des résultats d'enquête vraiment accablants, l'affaire avait été classée en novembre 1988 parce que l'on n'avait pas pu apporter la preuve que Hovik Simonian avait sciemment accepté des fonds provenant du trafic de drogue; toutefois une somme importante qui, preuves à l'appui, avait pour origine des affaires de drogue lui fut confisquée; un recours dirigé contre cette mesure est encore pendant devant le Tribunal fédéral. Par ailleurs, le nom de Hovik Simonian figure dans divers rapports se rapportant au blanchissage d'argent sale.

Le chef du Bureau central de police, Rudolf Wyss, a, plusieurs semaines avant l'entrée en fonction d'Adrian Bieri, eu connaissance des relations d'affaires de son père avec Hovik Simonian. Il n'en a pas informé le procureur de la Confédération et n'a pas pris non plus de mesures pour éloigner Adrian Bieri de dossiers dans lesquels il est directement ou indirectement question de Hovik Simonian.

Le 29 novembre 1988, le Ministère public fédéral publie un communiqué de presse dans l'affaire Adrian Bieri. Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale a fait une déclaration de même teneur le 5 décembre 1988, lors de l'heure des questions au Conseil national. Selon le communiqué et la déclaration, Adrian Bieri ne s'est pas occupé de l'affaire de blanchissage d'argent sale des frères Magharian. Après que le Ministère public eut constaté que cette affirmation était fausse, le procureur de la Confédération a omis de rectifier l'information diffusée. Hans Dressler, chargé de l'enquête par le Conseil fédéral, a critiqué ce comportement et considéré comme une violation des devoirs de fonction le fait de ne pas procéder à une rectification du communiqué.

Au vu des résultats de l'enquête administrative d'Arthur Haeffliger, ancien président du Tribunal fédéral, Adrian Bieri se voit retirer, au début de 1989, ses fonctions de chef des services centraux et il est déplacé au sein même du département.

Appréciation

Il est incompréhensible que, dans le cadre de l'examen de sécurité ordonné pour repourvoir un poste-clé dans la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants, on n'ait pas discerné les tenants et les aboutissants entre le père d'Adrian Bieri et les milieux soupçonnés de blanchir de l'argent sale. Tandis que le procureur général et la Police fédérale n'avaient - selon leurs propres déclarations - pas connaissance de ces relations, celles-ci étaient bien connues des services cantonaux chargés de la lutte contre les stupéfiants. A ce sujet, Rudolf Gerber, procureur de la Confédération précise: *"Jusqu'à présent la notion de risque pour la sécurité a toujours été considérée sous l'angle de la protection de l'Etat. Si l'on avait su alors que le père de Bieri était un homme soupçonné d'avoir prêté la main à un blanchissage d'argent sale, on n'aurait pas engagé son fils."*

La CEP constate que l'examen de sécurité pour cette place en vue a été insuffisant. En particulier, le temps imparti à cet effet fut trop bref. Cette légèreté est en contradiction avec l'affirmation selon laquelle les examens de sécurité seraient soumis à des exigences très strictes lorsqu'il s'agit de candidats à des postes du Ministère public fédéral.

Il est de même incompréhensible que Rudolf Wyss n'ait pas, après qu'il eut été informé des activités d'affaires du père Bieri, informé le procureur de la Confédération et n'ait pris aucune mesure appropriée.

La CEP fait siennes les considérations d'Arthur Haeffliger, ancien président du Tribunal fédéral, qui écrit ce qui suit dans

son rapport d'enquête administrative: "... il n'y a aucun soupçon que Bieri ait, de manière illicite, transmis des informations provenant de son office. Par ailleurs, comme chef de section, il a tout intérêt à entreprendre quelque chose qui ait des répercussions positives sur la lutte contre la drogue. Mais il faut toutefois éliminer le risque de sécurité et, à cet égard, on ne peut pas ignorer non plus que de nos jours le citoyen est plus sensibilisé qu'autrefois et fait preuve de la plus grande méfiance envers des relations telles qu'elles existent dans le cas Bieri...."

Adrian Bieri est décrit par ses anciens supérieurs et subordonnés comme un partisan résolu d'une lutte efficace contre la drogue. Malgré cela, il aurait fallu prendre des mesures appropriées pour écarter toute apparence d'une éventuelle suspicion. Rudolf Wyss n'aurait pas dû prendre le risque de laisser Adrian Bieri continuer à s'occuper des dossiers où apparaissaient des relations entre Abiana SA et Hovik Simonian avec d'autres personnes ou sociétés financières suspectées de blanchissage d'argent sale.

3. Collaboration avec les cantons

3.1 Généralités

Le service juridique du Ministère public fédéral coopère avec de nombreux services cantonaux, notamment en déléguant aux cantons la poursuite de certains faits pénaux, en examinant les décisions pénales cantonales (arrêts, etc.) ou en conseillant des offices cantonaux en matière de droit pénal et de procédure pénale. Il n'y a pas de règles particulières qui régissent cette collaboration.

La Police fédérale travaille, aussi bien dans le domaine de la police judiciaire que de la police politique (service d'infor-

mation), en étroite liaison avec les services de renseignements et services spéciaux des cantons.

La collaboration du *Bureau central de police* avec les services cantonaux se déroule conformément à l'attribution de tâches par voie légale, par voie d'ordonnance et selon le droit coutumier.

En ce qui concerne le *Service de sécurité*, il y a une collaboration directe avec tous les corps des polices cantonales. La police est en particulier associée à la protection de certains bâtiments dans des cas spéciaux.

3.2 Liaisons Interpol avec l'étranger

Interpol a son antenne suisse au Ministère public fédéral. Les communications avec les services d'Interpol à l'étranger vont tout d'abord des services cantonaux à Interpol Suisse, c'est-à-dire au Ministère public fédéral et, de là, jusqu'à l'antenne d'Interpol de l'Etat étranger en question. Pour une présentation plus détaillée de la collaboration d'Interpol avec l'étranger, le lecteur est prié de consulter les explications reproduites plus loin (cf. 5.1).

3.3 Lutte contre le trafic de drogue

La collaboration du Ministère public fédéral avec les cantons dans un domaine précis a déjà fait l'objet d'une présentation détaillée (cf. IV.).

3.4 Services cantonaux de renseignements

Cette problématique est traitée en relation avec les explications au sujet de la protection de l'Etat (cf. VI.).

3.5 Appréciation

Le système d'imbrication entre la Confédération et les cantons en matière de collaboration policière provoque, sur le plan de la conduite et de la gestion, plus de difficultés qu'une organisation policière centralisée; toutefois, cet inconvénient est compensé par des avantages considérables, surtout la meilleure connaissance des gens et des lieux que possède la police locale. De surcroît, la collaboration avec toutes les autorités des polices cantonales et celles des villes de Berne et Zurich est notablement facilitée par le fait que les commissaires et inspecteurs du Ministère public sont engagés dans leur canton d'origine et veillent à y assurer la coordination nécessaire, ce qui leur permet de conserver des liens professionnels étroits avec un rayon géographique d'activité professionnelle qu'ils connaissent fort bien (particularités régionales et locales, équipements spéciaux, organisations cantonales de la justice et de la police, relations bien établies avec les fonctionnaires cantonaux). Ce système de collaboration a donné satisfaction sur le plan pratique et la CEP ne voit pas de raisons de proposer des changements.

Si l'échange des informations n'est pas forcément garanti au sein même du Ministère public fédéral (notamment à cause de la préservation du secret sur le travail de la Police fédérale), ce problème se pose de manière beaucoup plus aiguë pour ce qui est de la collaboration avec les cantons. La situation précaire en matière de personnel est une raison majeure pour expliquer l'insuffisance de l'échange d'informations avec les polices cantonales. Il faut relever en outre que le flux des informations des cantons au Ministère public fédéral ou encore entre les divers corps de police ne passe pas toujours.

4. Collaboration avec d'autres départements et offices fédéraux

4.1 Office fédéral de la police

Les contacts avec l'Office fédéral de la police (OFF) s'imposent à propos des préavis de demandes de naturalisation examinés sous l'angle de la sécurité, au sujet d'avis de recherches de personnes à appréhender ou à localiser, à propos de la publication d'interdictions d'entrée en Suisse prononcées et, parfois, en relation avec des questions d'entraide judiciaire internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Le chapitre VIII traitera plus en détail des problèmes de collaboration dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale.

4.2 Office fédéral des étrangers

L'Office fédéral des étrangers (OFE) soumet au Ministère public fédéral une partie des demandes d'autorisation de séjour ou d'établissement ainsi que des demandes de visa à des fins de préavis sous l'angle de la sécurité. En règle générale, le préavis n'est donné que pour les ressortissants d'un certain nombre de pays, notamment des pays de l'Est.

Tant le Ministère public fédéral que l'OFE sont habilités à prononcer des interdictions d'entrée contre des ressortissants étrangers. La CEP a constaté que le Ministère public fédéral fait un usage fort modéré de sa compétence, hormis dans le cas de ressortissants de pays de l'Est qui sont soupçonnés de se livrer à un service de renseignements prohibé. Un réexamen systématique de cette pratique n'a pas pu avoir lieu; en revanche, certains sondages ont révélé que le Ministère public fédéral avait parfois tenté de convaincre l'OFE de prononcer une interdiction d'entrée, motivée par des impératifs de la Police des étrangers, contre des personnes qui étaient en réalité soupçonnées d'avoir commis un acte punissable. C'est ainsi qu'en

1988 le Ministère public fédéral a communiqué à l'OFE que le requérant d'un visa permanent était connu d'un service étranger d'Interpol pour trafic de stupéfiants et qu'une autre autorité étrangère enquêtait à son sujet; en Suisse, il n'y avait, en revanche, rien de concret contre lui, raison pour laquelle aucun argument péremptoire ne s'opposait à une admission sporadique. Sur la base de ces informations, l'OFE s'est vu par la suite obligé de prononcer contre cet étranger, en lieu et place du Ministère public fédéral, une interdiction d'entrée fabriquée de toutes pièces.

4.3 Délégué aux réfugiés (DAR)

Pour chaque demande d'asile, il y a un préavis du Ministère public fédéral qui est donné, sous l'angle de la sécurité, au sujet des propositions faites par les autorités d'examen des requêtes. En ce qui concerne la recherche, la vérification et l'appréciation des informations recueillies par le Ministère public fédéral se posent les mêmes problèmes qu'à propos de l'examen de sécurité (pour plus de détails, cf. VI.7).

L'interrogatoire des demandeurs d'asile est, en général, confié à des fonctionnaires des services cantonaux de renseignements. Dans ce contexte, on cherche aussi, parfois, à obtenir des requérants d'asile des informations complémentaires de nature politico-policière, intéressantes sur le plan du renseignement.

4.4 Département fédéral des affaires étrangères

Les contacts entre le Ministère public fédéral et les services du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) portent avant tout sur les préavis de sécurité concernant les demandes d'occupation de postes de diplomates et de fonctionnaires internationaux, dans un échange d'informations sur des citoyens suisses appréhendés à l'étranger ainsi que dans deux procédures

conjointes relatives à la déclaration "persona non grata" (examen préliminaire et formulation de la proposition).

Dans l'appréciation de la situation politique et des dangers qu'elle implique, il y a des divergences entre le Ministère public fédéral et le DFAE qui ne résultent pas uniquement des tâches différentes qui leur sont propres. Le Ministère public fédéral doit essentiellement considérer les aspects relevant de la protection de l'Etat tandis que le DFAE doit apprécier les situations dans l'optique générale de la politique extérieure. Il est arrivé à certaines occasions que le collège gouvernemental ait été appelé à trancher lors de l'appréciation d'une situation politique concrète, le Ministère public fédéral et le DFAE n'ayant pas trouvé d'accord.

Cette diversité dans l'appréciation de la situation s'exprime surtout dans le domaine des déclarations "persona non grata". Un fonctionnaire supérieur du DFAE a relaté à ce sujet que les raisons invoquées par le Ministère public fédéral ont parfois manqué de poids et ont entraîné des mesures de rétorsion. Les divergences d'opinion ont surtout porté sur la publication de telles mesures. Tandis que, dans certains cas, le Ministère public fédéral était partisan d'une information de la presse au sujet d'activités relevant d'un service de renseignements reprochées à des diplomates étrangers. Il a parfois imposé sa manière de voir, en faisant valoir des éléments d'ordre subjectif et quelque peu unilatéraux, contre la volonté du DFAE et du DFEP. Le Département fédéral des affaires étrangères aurait préféré une information plus discrète et plus globale, afin de ne pas trop perturber les relations avec les Etats concernés.

Certes, le Conseil fédéral a-t-il expressément confirmé la pratique du Ministère public fédéral selon laquelle on peut également prononcer une expulsion lorsque, selon le service de renseignements, les caractéristiques typiques permettant de justifier de "forts soupçons" s'accumulent. Les éclaircissements

ont toutefois révélé que le Ministère public fédéral a largement interprété la notion de "forts soupçons".

La CEP a en outre constaté que le Ministère public fédéral a une forte propension à considérer d'une manière générale ses informations comme secrètes et à les garder ainsi pour ses propres besoins.

4.5 Appréciation

La CEP constate qu'à la différence du DFAE le Ministère public fédéral n'a pas su discerner que le danger avait évolué. La lutte autrefois très vive contre le communisme s'est transformée, même aux Etats-Unis d'Amérique, en des efforts accrus dans le domaine de la lutte contre la drogue et contre le terrorisme. Le Ministère public fédéral doit, lui aussi, reconnaître cette nouvelle situation et en tirer les conclusions qui s'imposent, sans pour autant négliger la protection classique de l'Etat.

Le reproche formulé à l'endroit du Ministère public fédéral, à savoir le manque de coopération avec d'autres offices ou départements fédéraux ne semble pas mal fondé. On oublie trop l'importance que certaines informations sur des événements ou l'évolution de certaines affaires peut revêtir pour d'autres offices fédéraux, notamment pour le DFAE, qu'il s'agisse de prendre des mesures préventives ou de procéder à des appréciations de situation plus nuancées et, partant, plus exactes. A cet égard, le Ministère public doit être plus coopératif et considérer sa position dans un contexte plus étendu. Dans la mesure où des intérêts prépondérants ne s'y opposent pas - notamment les impératifs de la protection des données -, il doit de lui-même permettre à d'autres services d'accéder aux informations dont il dispose. Il faut institutionnaliser et améliorer en ce sens les flux d'informations réciproques. Lorsque les données d'un problème touchent

plusieurs offices ou départements, le Ministère public fédéral devrait admettre que sa manière de voir les choses représente certes un aspect important du problème, mais ne doit pas être érigée en critère exclusif. Une information et une coordination étendues sont indispensables à la maîtrise de situations critiques. Il est regrettable que, dans ce contexte précisément, les relations réciproques n'aient pas été empreintes de l'indispensable respect d'autres opinions. A titre d'exemple, il convient de citer un extrait d'une prise de position du suppléant du procureur de la Confédération et chef du service juridique du Ministère public fédéral au sujet de la loi fédérale modifiant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale, applicables aux médias et autres moyens d'information (introduction du droit de refuser de témoigner en faveur des journalistes): *"Si le Conseil fédéral fait sien ce projet de l'Office fédéral de la justice, il témoignera ainsi de ce que les violations du secret de fonction lui sont égales. Le fonctionnaire qui agit de manière illicite pourra tabler dorénavant sur le fait que les autorités compétentes en matière de poursuites pénales ne pourront plus questionner les journalistes, plus exiger d'eux la remise de documents et, même dans des cas extrêmes, ne pourront plus ordonner de perquisitions aux fins de découvrir des moyens de preuve. On va ainsi supprimer une barrière importante. C'est manifestement là l'intention de l'Office fédéral de la justice puisqu'il qualifie les indiscretions de fâcheuses sans plus."*

5. Coopération avec l'étranger

5.1 Interpol

On a reproché à la Suisse que ses représentants se seraient montrés peu empressés, lors des conférences d'Interpol, d'oeuvrer à l'amélioration de la collaboration internationale; de surcroît, le procureur de la Confédération aurait été souvent

absent des séances plénières et de celles du groupe de travail. L'examen des procès-verbaux correspondants a montré que la Suisse a été représentée aux assemblées générales, mais que ses délégués y ont assez rarement pris la parole. Dans les rapports internes que rédigeait chaque fois le chef du Bureau central de police, une grande importance est donnée au déroulement extérieur des réunions ainsi qu'aux questions d'organisation et de technique; en revanche, on n'y trouve que peu d'analyses portant sur des questions de fond. Toutefois, on n'a, en Suisse, ni proposé ni pris ou réalisé des mesures propres à résoudre les points critiqués par des Etats étrangers. Par contre, on n'a pas pu fonder le reproche selon lequel le procureur de la Confédération était souvent absent des séances.

5.2 Critiques en provenance de l'étranger

Les critiques exprimées à l'étranger au sujet d'un manque de disponibilité de la Suisse à la coopération internationale concernent en partie le Ministère public fédéral et, pour le reste, les autorités de certains cantons. Mais l'essentiel de ces critiques est dirigé sans aucun doute en premier lieu - même si leurs auteurs ne l'ont pas expressément discerné ou déclaré - contre l'Office fédéral de la police qui est compétent au premier chef pour traiter les questions relevant de l'entraide judiciaire internationale.

5.3 Collaboration avec des services étrangers

Pour la collaboration avec la DEA, on consultera le chapitre IV.1.4 et pour celle avec des services secrets étrangers, le chapitre VI.9.

6. Ecoutes téléphoniques

6.1 Enquête

Selon diverses indications, des personnes craignaient que leurs conversations téléphoniques soient écoutées pour des motifs d'ordre politique. La CEP a examiné de manière approfondie les mesures techniques de surveillance ordonnées par le Ministère public fédéral. C'est ainsi que la commission a exigé du Ministère public fédéral que celui-ci lui remette la liste détaillée et complète des personnes soumises aux écoutes et des raccordements téléphoniques sous surveillance; cette liste a été ensuite comparée avec la liste demandée indépendamment aux PTT. La CEP a ensuite pu se convaincre, en partie à l'aide de certains dossiers ainsi qu'à l'occasion d'un entretien avec le président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, qu'il n'y avait pas de différences entre les listes établies par les autorités qui ordonnent les écoutes téléphoniques et celles qui les exécutent.

L'examen de la CEP s'est limité aux mesures de surveillance, ordonnées par le Ministère public fédéral. La CEP n'a pas englobé dans ses investigations la pratique des autorités compétentes en matière de poursuites pénales sur le plan militaire et dans les cantons.

Il faut admettre qu'il existe en principe des possibilités techniques permettant d'écouter des conversations téléphoniques transmises par radio, faisceaux hertziens et satellites, si l'on dispose de récepteurs appropriés. Il n'existe cependant pas d'éléments concrets qui porteraient à admettre l'existence d'activités de ce genre de la part de particuliers ou de services étrangers.

6.2 Conditions préalables et aspects juridiques de la procédure

Les conditions préalables et la procédure de surveillance des relations postales, téléphoniques et télégraphiques sont réglées dans le détail (articles 66 à 66quater PPF). D'autres méthodes de surveillance, par exemple les observations, ne tombent pas sous le coup de cette réglementation légale.

Sont compétents pour ordonner une mesure de surveillance le juge d'instruction fédéral et, avant que l'enquête préliminaire ne commence, le procureur de la Confédération. La décision prise à cet effet a une validité de six mois au plus et peut être prolongée au besoin. Elle nécessite dans tous les cas l'approbation du président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Cette procédure d'approbation a été considérablement formalisée au cours des dernières années et se concrétise dans une formule imprimée. La CEP a constaté que toutes les décisions avaient été soumises au président de la Chambre d'accusation et que celui-ci les avait toutes approuvées sans aucune exception.

La procédure pénale fédérale ne prévoit pas l'obligation de communiquer après coup aux personnes concernées qu'une mesure de surveillance a été exécutée. Toutefois, dans sa jurisprudence relative à des réglementations cantonales correspondantes, le Tribunal fédéral admet l'existence du droit à la mise au courant *a posteriori* et n'admet qu'une seule exception, si la mise au courant compromet le but de l'enquête (ATF 109 Ia 273 ss.). Le Ministère public fédéral a repris cette pratique; on prévoit une disposition consacrant cette jurisprudence dans le cadre de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Dans le dix pour cent des cas, on a informé après coup les personnes concernées qu'elles avaient fait l'objet d'écoutes téléphoniques ordonnées par le Ministère public fédéral.

6.3 L'exécution pratique des écoutes téléphoniques

Les conversations téléphoniques faisant l'objet d'une surveillance sont enregistrées par les PTT sur des bandes magnétiques. En règle générale, des procès-verbaux des enregistrements sont établis par les employés des PTT spécialement formés à cet effet. Ne sont transmises aux autorités chargées des poursuites pénales que les conversations ayant un rapport direct avec les faits décrits dans la décision de surveillance. Jusqu'à ce jour, des branchements d'écoute directs n'ont été installés que dans des cas spéciaux. Il faudra attendre pour voir dans quelle mesure cette pratique sera modifiée par l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 mars 1989 - qui n'a pas encore été publié - permettant aux autorités compétentes en matière de poursuites pénales d'avoir un accès direct aux conversations captées de la sorte.

La pratique actuelle est critiquée par divers collaborateurs de la police. Ils déplorent notamment les pertes de temps pour l'établissement et la transmission des documents d'écoute, qui empêchent de réagir en temps utile à des projets criminels (cf. chap. IV, 2).

6.4 Appréciation

La commission a constaté que le nombre des écoutes téléphoniques a été bien inférieur à ce que l'on a sans cesse craint dans de larges milieux de la population. Les mesures de surveillance ordonnées par le Ministère public fédéral se situent entre 40 et 80 écoutes par année. Ces chiffres attestent la grande retenue dont on a fait preuve dans l'usage des attributions légales. De même, les formalités légales très strictes ont été respectées dans tous les cas.

En revanche, dans un cas concret, les considérations du Ministère public fédéral, au terme de la durée de plus de six mois

d'une surveillance téléphonique, posent des problèmes sur le plan juridique. Dans ce document interne, rédigé par le suppléant du chef de la police fédérale, on lit notamment: "D'après les investigations, X. se trouve dans une zone d'ombre qui, à vrai dire, justifie une suspicion, mais ne suffit pas comme pièce à conviction en vue d'une condamnation. Il y a toutefois le danger concret qu'il puisse à tout moment devenir punissable. ... C'est ainsi qu'au cours des années le motif (la mesure de surveillance) a évolué dans la direction d'une mesure préventive. Aujourd'hui, la surveillance n'a que pour seconde fonction la découverte d'infractions; la première fonction est celle de la prévention et de la découverte des traces de tiers qui sont probablement en contact avec la personne soupçonnée. ... Actuellement, il n'y a toutefois pas de preuves d'une participation de X. à ces infractions. ... Il n'y a pas non plus à l'heure actuelle d'indices permettant de conclure à la préparation d'actes délictueux. ... Compte tenu des contacts précités de X., de sa propension manifeste et de ses dispositions à apporter un large soutien à des malfaiteurs, il y a à mon avis, tant sous l'aspect répressif que préventif, des raisons suffisantes pour poursuivre la surveillance. ..."

A cause de la protection de la personnalité, la CEP se félicite de la pratique en vigueur jusqu'à présent et selon laquelle les PTT ne remettent aux autorités chargées de l'enquête que des procès-verbaux ou des extraits de conversation ayant un rapport avec le but de l'enquête. De la sorte, on garantit la préservation de la sphère secrète et privée qui n'a rien à voir avec le but de l'enquête. Les inconvénients que cela implique pour les autorités chargées d'enquêter sont surmontés par la modernisation des services techniques, par la mise en place d'un service de permanence 24 heures sur 24 et par le concours de traducteurs dans de nombreux cas.

De l'avis de la CEP, le Ministère public fédéral devrait renseigner plus fréquemment après coup les personnes concernées du

fait qu'elles ont été mises sur écoute. Cette pratique introduite sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral a été, semble-t-il, mise en oeuvre de manière trop restrictive.

Même si l'on veut tenir compte du mode spécifique des enquêtes menées par le Ministère public fédéral, il n'en demeure pas moins que la CEP estime que le Ministère public devrait afficher moins de retenue et renseigner plus fréquemment après coup les personnes concernées du fait qu'elles ont été mises sur écoute. L'obligation de communiquer aux personnes concernées qu'elles ont été l'objet de mesures coercitives à leur insu constitue l'un des moyens les plus adéquats pour diminuer le risque d'abus.

Il est contestable que le Ministère public fédéral ait utilisé des renseignements obtenus par des mesures de surveillance, ordonnées dans le cadre d'enquêtes de police judiciaire pour des besoins politico-policiers n'ayant aucun rapport avec les infractions poursuivies pénalement. On admet généralement que de telles découvertes dues au hasard ne peuvent être utilisées que si les conditions préalables à une mesure de surveillance eussent été remplies. Si celles-ci ne l'étaient pas - ce devrait être généralement le cas pour les enquêtes politico-policieres dans le contexte d'un comportement punissable - il y a alors interdiction d'utiliser ces éléments comme moyens de preuve. A l'avenir, le Ministère public fédéral devra en tenir dûment compte.

7. Les cas Jean-Louis Jeanmaire et Albert Bachmann

Le colonel brigadier Jean-Louis Jeanmaire a été condamné le 17 juin 1977 pour trahison. Il a depuis purgé sa peine.

Le colonel Albert Bachmann était chef du service spécial et du service des renseignements spéciaux au sein du Groupe renseignements et sécurité de l'Etat-major du groupement de l'état-major général (UNA). Après un incident malheureux en Autriche (cas Schilling), il fut licencié du service de la Confédération à la fin de 1980. Un groupe de travail de la commission de gestion du Conseil national examina alors le cas Albert Bachmann et fit rapport au Conseil national le 19 janvier 1981 (FF 1981 I 521).

De divers côtés, la CEP a été sollicitée d'examiner de nouveau les cas Jean-Louis Jeanmaire et Albert Bachmann. On a même tenté de mettre la CEP sous pression par des nouvelles parues dans la presse ainsi que par des interventions directes de tierces personnes.

La CEP a entendu, à titre de personnes tenues de renseigner, plusieurs personnes alors concernées par ces affaires et elle s'est procuré de nombreux documents. La mémoire des personnes entendues s'est révélée partiellement défaillante et les déclarations faites furent des plus contradictoires.

Les investigations que la CEP se devait d'entreprendre dans cette affaire sont limitées par le mandat qu'elle a reçu du Parlement. En effet, un nouvel examen des cas Jean-Louis Jeanmaire et Albert Bachmann n'entre pas dans les attributions de la CEP. Sans une investigation approfondie de la situation qui régnait à l'époque au sein du service de renseignements militaires, il n'est pas possible de porter une appréciation sur le comportement des deux personnes en cause. Cela vaut également pour le procureur de la Confédération, Rudolf Gerber. C'est pourquoi, la CEP n'est pas à même d'apprécier son comportement de manière exhaustive.

Par ailleurs, la CEP constate que le jugement prononcé contre Jean-Louis Jeanmaire a force de chose jugée et qu'il ne peut être modifié que par la voie d'une procédure de révision pénale.

8. Direction du Ministère public fédéral par Rudolf Gerber, procureur de la Confédération

8.1 Circonstances du retrait de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale

On est prié de se reporter à la partie II.

8.2 Style de direction et relations avec d'autres offices et départements

Tous les collaborateurs du procureur de la Confédération ont fait l'éloge de son style de direction à la fois coopératif et encourageant ainsi que de sa compréhension pour ses subordonnés. En revanche, sa difficulté à coopérer avec d'autres offices ou départements ainsi que sa réserve envers l'opinion publique ont donné lieu à des critiques.

La CEP partage cette manière de voir.

8.3 La mise en balance de cas graves de trafic de drogue, d'un côté, et la protection de l'Etat, de l'autre

8.3.1 Absence d'enquêtes de police judiciaire

On a déjà critiqué (cf. IV.1.3) le fait qu'aucune procédure d'enquêtes judiciaires n'ait été engagée contre Mohamed Shakarchi et les responsables d'autres sociétés et que les cantons n'aient pas été tenus de le faire.

8.3.2 Rudolf Gerber était-il menacé d'un chantage?

Rudolf Gerber, procureur de la Confédération, était lié d'amitié avec Madame R. victime d'un meurtre. Dans le cadre de l'enquête pénale, Rudolf Gerber fut entendu comme témoin. L'enquête qui avait été confiée, à un stade avancé, au juge d'instruction, Walter Koeferli, n'a pas donné de résultat et l'affaire a été classée. Les relations de Rudolf Gerber, procureur de la Confédération, avec la victime et le fait qu'il ait eu également des contacts avec une personne suspecte ont alimenté des spéculations relatives à une vulnérabilité particulière, voire à un chantage qui aurait été exercé sur lui.

Une délégation de la CEP s'est rendu au Ministère public à Zurich et a consulté les dossiers de l'enquête pénale R. Les pièces ayant un rapport avec la personne du procureur de la Confédération se trouvent dans les dossiers de la CEP. Ensuite, diverses personnes ont été interrogées au sujet d'éventuelles répercussions du cas R.

Appréciation

Malgré les aveux initiaux d'une suspecte qui se rétracta par la suite, la procédure pénale fut suspendue, ce qui signifie qu'il n'y a pas eu de renvoi devant la Cour d'assises. Le motif de la suspension de la procédure pénale fut en tout premier lieu la situation délicate dans laquelle se trouvait le Ministère public zurichois pour apporter des preuves, après que le premier juge d'instruction ayant instruit cette affaire l'eut menée de manière lacunaire. Il n'est naturellement pas possible d'établir la véracité du fait que le procureur de la Confédération aurait dû témoigner publiquement sur ses relations avec la victime et jouer indirectement un rôle dans la décision de suspendre l'instruction. Une inculpation et donc un procès en Cour d'assises eussent été assurément des plus désagréables pour le procureur de la Confédération. Toutes les personnes entendues

s'accordent à dire que les implications dans le cas du meurtre R. eussent porté atteinte à la considération du procureur de la Confédération. Toutefois, on manque de points de référence pour affirmer que l'on pouvait alors effectivement faire chanter le procureur de la Confédération au travers de ce cas.

Après la suspension de la procédure, le juge d'instruction, Walter Koeferli, fut nommé juge d'instruction fédéral par le Tribunal fédéral. Le procureur de la Confédération, Rudolf Gerber, fut prié de prendre position avant ce choix. Le point de savoir si c'est le procureur de la Confédération, Rudolf Gerber, qui avait lui-même, en son temps, proposé Walter Koeferli pour revêtir la charge de juge d'instruction fédéral, n'est pas tout à fait clair (cf. I.6.3).

8.4 Insuffisances de la politique du personnel dans la lutte contre le trafic de drogue

(On se reportera au chapitre 2)

La responsabilité principale de la sous-dotation en personnel du Bureau central de police, qui est également compétent pour combattre le trafic de drogue, incombe au procureur de la Confédération qui n'a pas exercé des pressions suffisantes pour obtenir du personnel supplémentaire et n'a pas non plus procédé aux permutations internes indispensables. Cette responsabilité est toutefois partagée jusqu'à un certain point par le Parlement qui avait décidé en son temps de bloquer les effectifs du personnel.

De l'avis de la CEP, le procureur de la Confédération, Rudolf Gerber, n'a pas su discerner du tout ou à tout le moins suffisamment les nouvelles formes de péril. La redistribution des tâches au sein du Ministère public fédéral est ainsi restée lettre morte. Le blocage des effectifs du personnel ne peut donc être invoqué que comme une excuse marginale. En effet, du côté

du Ministère public fédéral il eût absolument fallu examiner si des permutations de postes ou des mesures de rationalisation du travail permettraient d'accomplir efficacement les nouvelles tâches, sans que la protection de l'Etat en soit pour autant négligée.

8.5 Le procureur de la Confédération en sa qualité de premier responsable de la Police fédérale

Il importe de préciser ici que le service de police est certes subordonné au chef de la Police fédérale. En matière de police politique, celle-ci est toutefois tenu de suivre les instructions du procureur de la Confédération et de lui faire rapport sur ses constatations. Les éclaircissements obtenus ont permis de révéler que cette séparation des compétences conduit en pratique à des difficultés et qu'elle contribue à porter la confusion en ce qui concerne la nette délimitation des responsabilités (cf. VII). Dans la mesure où l'on critique dans le chapitre suivant le manque de crédibilité en ce qui concerne la responsabilité des organes dirigeants, ces reproches visent en premier lieu le procureur de la Confédération. De par sa position, il est responsable de l'organisation et de la structure de base alors qu'il incombe au chef de la police fédérale d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés avec les moyens qui sont mis à sa disposition.

VI. POLICE POLITIQUE**1. Tâches du service de police du Ministère public fédéral (Police fédérale)**

La Police fédérale est l'un des services du Ministère public fédéral. En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le service de police du Ministère public fédéral (RS 172.213.52), la Police fédérale doit assurer la recherche judiciaire et l'information de la Confédération par l'entremise de la police politique et de la police judiciaire. La tâche de la police politique est d'observer et de prévenir les agissements qui sont de nature à mettre en péril la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. De son côté, la police judiciaire doit procéder à des enquêtes de police judiciaire dans le cadre de la poursuite d'actes punissables contre la sécurité intérieure et extérieure. Ces enquêtes sont dirigées par le Ministère public fédéral conformément à l'article 17 de la loi fédérale sur la procédure pénale fédérale (PPF, RS 312.0). Le service de police est toutefois placé globalement sous les ordres du chef de la Police fédérale. En matière de police politique, celui-ci occupe une position dans laquelle il jouit d'une large indépendance. Toujours est-il qu'il doit faire rapport au procureur de la Confédération sur ses constatations et que le procureur est habilité à lui donner des instructions.

Dans la pratique, le procureur de la Confédération, Monsieur Rudolf Gerber, était fort bien renseigné sur les enquêtes de police judiciaire. Toutes les propositions tendant à l'ouverture de procédures, à la prise ou à la poursuite de mesures techniques de contrôle ou à l'exécution de mesures de coercition, lui étaient soumises. Lors du rapport quotidien en début de matinée, les deux suppléants du procureur de la Confédération le renseignaient sur les affaires importantes en matière de police politique. De surcroît, il recevait les

procès-verbaux des rapports hebdomadaires du chef de la Police fédérale avec ses collaborateurs. Parallèlement, il avait des entretiens réguliers avec le chef de la Police fédérale et les collaborateurs concernés et, enfin, il pouvait se tenir au courant par la lecture des rapports trimestriels et des rapports périodiques de situation. En parcourant certains dossiers, on a pu constater que le procureur de la Confédération avait parfois donné lui-même des ordres dans des cas concrets.

Dans un rapport officiel à l'adresse de la CEP, la Police fédérale constate qu'au cours des dernières années:

- le travail du service de renseignements a augmenté, notamment en ce qui concerne les Etats du Pacte de Varsovie, mais qu'il s'agissait surtout de découvrir des informations concernant l'industrie, l'économie, la recherche et la technologie de pointe;
- la menace provenant de menées terroristes s'est amplifiée;
- l'importance de la collaboration avec des services de sécurité et de contre-espionnage étrangers s'est accrue;
- les activités de groupuscules extrémistes surtout étrangers ont pris de l'ampleur sur le territoire suisse;
- les préavis de sécurité à donner au sujet des demandes d'asile et de naturalisation ont considérablement augmenté en nom-

2. Effectif du personnel

Depuis 1976, l'effectif du personnel de la Police fédérale a passé de 66 à 94 postes à la suite de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 décembre 1977 sur le renforcement de la Police fédérale, arrêté par lequel le gouvernement avait tiré les conséquences du cas Jean-Louis Jeanmaire. Cet effectif représente tout juste la moitié du personnel du Ministère public fédéral. Pour 1990, le Ministère public fédéral a demandé neuf postes supplémentaires en vue de renforcer le service de police.

3. Collaboration avec les services cantonaux de renseignements

Dans l'accomplissement de ses tâches de protection de l'Etat, la Police fédérale travaille étroitement avec les corps de police des cantons. La CEP a effectué une enquête auprès de tous les cantons et elle a entendu, comme personnes appelées à renseigner, le chef d'un service cantonal de renseignements et celui du service de renseignements de la police d'une grande ville.

L'enquête auprès des cantons a donné les résultats suivants:

- a) La collaboration entre la Police fédérale et les services de renseignements des cantons repose uniquement sur l'article 17 PPF ainsi que sur la délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons selon le Code pénal (article 340 CPS). Il n'y a pas d'arrangements spéciaux. Le Ministère public fédéral se borne à adresser périodiquement des circulaires à tous les services cantonaux de renseignements, par exemple au sujet de la marche à suivre en cas de manifestations politiques en Suisse contre des Etats et des gouvernements étrangers.
- b) Il n'est pas possible d'indiquer la part de leur temps de travail que consacrent des fonctionnaires de la police cantonale à accomplir des missions du Ministère public fédéral dans le domaine de la protection de l'Etat. Au total, ce sont 180 fonctionnaires de police des cantons et des grandes villes qui accomplissent directement les tâches en rapport avec la protection de l'Etat. Dans les communes, une partie des policiers locaux sont, de surcroît, chargés de se procurer des informations à l'intention de la Police fédérale. Selon la grandeur du canton, ce sont entre 20 et 1'600 rapports qui sont adressés chaque année au Ministère public fédéral. Les pièces ou dossiers produits sont considérés comme documents du Ministère public fédéral.

- c) Les dépenses totales des cantons pour leurs services de renseignements sont très difficiles à chiffrer. En tout cas, elles ne sont pas couvertes par les contributions de la Confédération. Celles-ci sont parfois inférieures à 10 pour cent des charges. A l'heure actuelle, on réexamine les prestations de la Confédération.
- d) Les cantons se déclarent satisfaits de la collaboration avec la Police fédérale. Certains d'entre eux suggèrent de doter la Police fédérale de personnel supplémentaire, afin qu'elle puisse mieux soutenir les cantons. On souhaite notamment la mise en place d'une centrale de données qui soit opérationnelle 24 heures sur 24.

4. Collaboration avec la sécurité militaire

Au DMF, il y a au sein du Groupement de l'état-major général une division de la sécurité faisant partie du Groupe renseignements et sécurité. Elle est dirigée par le chef de la Police fédérale qui a donc "deux casquettes". Cette double fonction se justifie parce qu'il y a une collaboration régulière entre la Police fédérale et la sécurité militaire.

Le Ministère public fédéral entreprend également des examens de sécurité de personnes dans le domaine militaire et transmet les résultats de ses investigations à la division Sécurité.

5. La collecte et le traitement des informations

5.1 La collecte des informations

La base légale de la collecte et du traitement des informations dans le domaine politico-policier figure à l'article 17, alinéa 3, PPF. En effet, cette disposition charge le Ministère public fédéral de faire fonctionner un service de recherches

judiciaires et de renseignements dans l'intérêt de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. A titre complémentaire, l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 décrit en substance les tâches à accomplir comme l'observation et la prévention d'actes qui sont de nature à mettre en péril la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération.

La CEP a tenté de se faire, en se rendant au Ministère public fédéral, une idée des critères de fond applicables à l'activité de la police politique. Elle s'est aperçue que parmi les fonctionnaires il n'y a pas de vues uniformes concernant le profil des dangers parce que la direction du Ministère public fédéral n'a pas donné à ce sujet des instructions de portée générale et n'a pas non plus édicté de directives. Les services de renseignements des cantons sont informés à intervalles irréguliers des événements revêtant une importance particulière. Ils peuvent également trouver dans les rapports trimestriels qui leur parviennent et dans la documentation réunie par le Ministère public fédéral des indications qui leur permettent de connaître les points forts de l'activité présentement déployée par la police politique. Lors de conférences sur la protection de l'Etat - la dernière a eu lieu en 1984 - et à l'occasion de conférences régionales annuelles, on tente à tout le moins de faire une analyse de la situation et de coordonner l'activité des divers services de renseignements. Les auditions ont toutefois révélé que l'interprétation du mandat général de police n'était assumée ni par le procureur de la Confédération ni par le chef de la Police fédérale, mais laissée finalement au pouvoir d'appréciation des collaborateurs dans les cantons. Le chef d'un service cantonal de renseignements déclare à ce sujet: *"Il est difficile de dire d'après quels critères certaines organisations doivent être surveillées. Il n'y a pas de directives à ce sujet. Nous décidons de ce qu'il convient de faire sur la base de notre expérience et après en avoir parlé au Minsitère public fédéral."* De même, le chef de la Police fédérale souligne combien il est difficile de formuler des

critères de portée générale; il explique ce qui suit: "Là où nous devons partir de l'idée que se développent des activités susceptibles de finir par causer des désordres ou lorsque les règles du jeu démocratique ne sont plus respectées, nous cherchons à saisir cela." Il confirme l'impression qu'a eue la CEP au sujet du choix des personnes et des faits à surveiller; la décision est finalement prise par le collaborateur cantonal. Du même coup, le chef de la Police fédérale relève que c'est dans les cantons que l'on connaît de manière détaillée ce qui se passe sur le terrain. Par conséquent, le flux des informations va surtout des services cantonaux de renseignements à la Police fédérale.

Il n'existe pas de critères précis en matière d'observation et de saisie de données relatives à des incidents et dossiers politico-policiers. Cependant, les partis et les organisations dont l'idéologie a été historiquement considérée comme une menace contre l'ordre établi ou ceux et celles que le Ministère public fédéral assimile aux premiers ou ceux dont il estime qu'ils se situent dans la ligne des premiers occupent une place de choix. En revanche, les dangers nouveaux ne sont discernés que tardivement. Par exemple, le procureur de la Confédération, interrogé au sujet du "Front patriotique", a voulu commencer par s'assurer qu'il ne s'agissait pas d'une désignation fantaisiste ou imaginaire, mais bien d'une organisation dont l'existence est effective. Dans le dossier de ce groupement, qui n'a été ouvert qu'au début 1989, on trouve un rapport d'un fonctionnaire cantonal, daté de juillet 1989, dans lequel on peut lire: "Toujours est-il que les personnes présentes se sont montrées satisfaites de ce que nous prenions la peine de les écouter vraiment, de leur donner une réponse, y compris aux questions délicates, et surtout de la patience et, pour une part, de la compréhension dont nous avons fait preuve à leur égard."

Les mesures de coercition et les mesures de contrôle technique portant atteinte au domaine de la personnalité ne relèvent de la

Police fédérale que dans le cadre d'une procédure d'enquête de police judiciaire. La police politique est, pour l'essentiel, axée sur la collecte et l'exploitation de sources accessibles à chacun (journaux, revues, papillons, programmes de partis et d'organisations, déclarations lors de rassemblements publics ou à l'occasion de manifestations, etc.). Par ailleurs, elle peut s'appuyer sur les observations et l'engagement résolu de personnes de confiance.

Les investigations de la CEP ont en outre montré que la collecte d'informations a lieu en partie de manière extrêmement peu systématique et pour ainsi dire à l'aveuglette. En l'absence de critères uniformes, le choix des informations considérés comme importantes dépend très largement de chaque collaborateur. De même, on a constaté que les divers services cantonaux de renseignements placent les accents de manière différente, tant et si bien que les informations qui parviennent à la Police fédérale sont lacunaires. Ainsi, deux nouveaux membres du comité d'une organisation ont été enregistrés, alors que les anciens membres du comité ne l'avaient pas été. Pareillement, les candidats d'un parti politique aux élections au Grand Conseil furent fichés dans un canton, mais non point dans d'autres cantons bien que les circonstances fussent semblables. Ces hasards aboutissent à des lacunes et à des erreurs dans la collecte des informations. Bon nombre de données recueillies sans idée directrice et sans systématique sont aujourd'hui dépassées, mais elles ne sont ni rectifiées ni éliminées, même lorsqu'on s'aperçoit après coup qu'elles sont dénuées d'importance, voire de pertinence.

5.2 Le traitement des informations

5.2.1 Le fichier

Des rapports et autres documents sont remis, dans la grande majorité des cas, par les services cantonaux de renseignements à la Police fédérale; en outre, certaines informations sont recueillies directement par des fonctionnaires de la Police fédérale. Les rapports et leurs annexes sont classés dans des dossiers et les principaux renseignements sont enregistrés au sujet de personnes, d'organisations ou d'événements sur des cartes de contrôle d'un fichier. Le fichier central de la police politique contient quelque 900'000 fiches. Les deux tiers d'entre elles concernent des étrangers; sur le solde, la moitié des fiches se rapporte à des personnes et l'autre moitié à des organisations ou à des événements.

Il n'y a pas de critères de valeur générale concernant l'inscription d'une information au fichier. Il incombe aux fonctionnaires chargés de l'exploitation préliminaire de résumer l'essentiel du contenu des rapports et communications fournis par les informateurs et d'en faire mention sur la fiche correspondante. Les interrogatoires conduits par la CEP ont montré qu'à la suite des investigations qui sont effectuées grosso modo de manière indépendante par les cantons, ni le procureur de la Confédération, ni le chef de la Police fédérale pas plus que le chef du service intérieur, dont dépend l'exploitation préliminaire, n'étaient en mesure d'assumer la responsabilité de toutes les informations ainsi recueillies ou ne voulaient pas la prendre, bien que ce soit l'affaire de la Confédération.

La CEP a notamment demandé à consulter toutes les fiches des parlementaires fédéraux et elle a aussi demandé un rapport écrit du Ministère public fédéral à ce sujet. Les inscriptions figurant sur ces fiches font l'objet, de la part du Ministère

public fédéral, de distinctions sur la base des critères suivants:

- "a) La personne fichée a été l'auteur d'une proposition parlementaire au traitement de laquelle le Ministère public fédéral a collaboré ou elle est intervenue comme dénonciateur.
- b) La personne fichée entretenait des contacts avec un ou plusieurs membres de représentations étrangères au sujet desquelles, à la suite d'implications établies ou présumées dans des activités de renseignements ou de terrorisme, il importait ou importe que la Police fédérale fasse preuve d'une vigilance particulière (...).
- c) La personne fichée est l'auteur ou l'objet d'un article de presse intéressant dans une perspective déterminée ou d'une autre publication ou déclaration publique.
- d) L'inscription au fichier se rapporte à un acte public ou à un voyage dans un pays présentant un intérêt particulier.
- e) La personne fichée est elle-même membre d'un parti ou d'un groupement extrémiste (p. ex. PdT, POCH, PSO) ou a des contacts avec de tels milieux (participation à des manifestations de rue ou autres manifestations publiques).
- f) La personne fichée a été la cible ou la victime de menaces, elle a reçu des lettres de menace, etc. et il a fallu prendre des mesures de protection particulières à son endroit.
- g) Une enquête de police judiciaire a été dirigée contre la personne fichée (...) ou celle-ci a fait l'objet d'une dénonciation pénale (...)."

La CEP a examiné les fiches des parlementaires fédéraux et constaté en outre:

- que parfois des faits dénués d'importance y étaient consignés (p. ex. le fait de défendre un objecteur de conscience);

- que parfois des indications provenant d'une enquête de police judiciaire ou d'une écoute téléphonique étaient mentionnées sur la fiche d'une tierce personne (p. ex. décommander par téléphone une visite médicale ou un voyage);
- que parfois de simples suppositions étaient notées sans que l'on vérifie leur véracité (p. ex. la participation probable à un congrès);
- que parfois on trouvait également sur les fiches des informations d'origine privée ou anonyme sans que celles-ci aient été vérifiées;
- que le contenu de l'information n'était pas examiné sous l'angle de sa véracité, mais que, toujours, la source était indiquée;
- que les fiches n'étaient pas systématiquement réactualisées (p. ex., il y a encore des fiches sur des personnes décédées ou d'autres dont les inscriptions remontent à plus de 40 ans).

5.2.2 Les dossiers

Tout comme les fiches, les dossiers sont tenus par personne, organisation ou événement (p. ex. attentat à la bombe XY). On classe dans les dossiers les rapports et rapports de synthèse des services cantonaux de renseignements, y compris les annexes correspondantes, coupures de journaux, renseignements de particuliers et même lettres anonymes. Il n'y a pas de directives générales en ce qui concerne la constitution des dossiers. D'après les déclarations du chef de la Police fédérale, un dossier est systématiquement ouvert lorsqu'une enquête de police judiciaire est ordonnée. A elles seules, des informations isolées n'aboutissent pas encore à la constitution d'un dossier; les informations correspondantes sont alors placées dans un dossier collectif. Ce n'est que lorsque des rapports s'accumulent au sujet d'une personne déterminée que l'on en vient à ouvrir un dossier séparé. Cette manière de procéder montre qu'à

ce sujet le Ministère public fédéral est surtout dirigé de manière plus réceptive qu'active.

Lors de l'examen d'un dossier dans le cadre d'un sondage, la CEP a notamment trouvé au sujet d'une organisation professionnelle les documents suivants:

- une formule de signatures vide pour un référendum lancé par l'organisation en question;
- un article de journal servant de convocation à l'assemblée annuelle publique (thème: débat au sujet du profil professionnel), ainsi qu'un rapport de police dans lequel on indiquait les noms des participants probables à ce congrès, sur la base des numéros de plaques des véhicules automobiles stationnés aux environs du lieu de rassemblement;
- une ancienne version des statuts, y compris le règlement des cotisations ainsi qu'un ancien fichier d'adresses périmées des membres du comité, le tout de "source"
- un rapport sur la rédaction de la revue professionnelle éditée par l'organisation en question ainsi que certains exemplaires de cette revue;
- un rapport sur une fondation communautaire alternative en faveur de la prévoyance professionnelle, avec les documents complémentaires ainsi qu'avec une liste des détenteurs d'une case postale investis d'une responsabilité;

Le dossier a été constitué sur la base d'indices d'origine privée.

De surcroît, on a constaté dans ce dossier que M. Rudolf Gerber avait écrit dans une note au chef du département que cette organisation ne faisait pas l'objet d'une surveillance systématique. *"En revanche, nous exploitons des sources ouvertes à chacun."*

5.2.3 Les "rapports trimestriels"

Trimestriellement, la Police fédérale publie un résumé de ce qu'elle a appris sur le plan du renseignement. Les destinataires de ces rapports trimestriels sont le Conseil fédéral, les commandants des polices cantonales, le chef du Groupe renseignements et sécurité (UNA) et, selon le procureur de la Confédération, Rudolf Gerber, "*quelques rares autres destinataires*". Ces rapports trimestriels visent à assurer aux services de renseignements des cantons une égalité de traitement sur le plan de l'information.

La CEP a contrôlé les rapports trimestriels des années 1980 à 1989. Outre des faits dignes de mention, ces rapports contiennent également plus d'une banalité et il n'est pas rare que l'on y trouve des constatations sélectionnées à l'aveuglette sur des personnes, ces éléments d'information ne revêtant que très peu d'intérêt. Tous les rapports sont structurés d'après le même schéma:

- A. Service d'information politique
 - 1. Extrémisme de gauche
 - 1.1 Indigènes
 - 1.2 Activité d'organisations étrangères en Suisse
 - 2. Extrémisme de droite
 - 3. Anarchisme
 - 4. Divers
- B. Contre-espionnage
- C. Lutte contre le terrorisme

Au cours des dernières années, les rapports trimestriels contenaient surtout des observations sur des groupements politiques de gauche et écologiques, sur des organisations en faveur de la paix et des organisations féminines, sur des milieux antimilitaristes et antinucléaires. L'extrémisme de droite en Suisse n'y figure que depuis deux ans. Comme pour les inscriptions au fichier, on trouve également dans ces rapports des faits sans

importance aucune et ne pouvant donner lieu à aucune suspicion. Par exemple, on y publie régulièrement un tableau nécrologique des membres du Parti du travail. On voit difficilement comment légitimer certaines informations dans l'optique de la protection de l'Etat. De manière générale, il faut constater que le profil de la menace retenue par le Ministère public fédéral reste beaucoup trop étroit et simpliste, car on y tient insuffisamment compte des changements permanents et de la complexité des menaces pesant sur notre pays.

5.3 Appréciation

Bien que les investigations de la CEP n'aient pu avoir lieu selon des critères scientifiques et que la commission ait dû se limiter, pour l'essentiel, à des informations provenant du Ministère public fédéral ainsi qu'à des sondages choisis, il est évident que l'activité de la police politique donne lieu à des critiques. Il faut relever que les restrictions mentionnées au chiffre XI.1 sont également valables, dans une mesure toute particulière, pour l'appréciation suivante. Il est important de souligner ici que la CEP a restreint pour l'essentiel ses enquêtes à l'activité de la Police fédérale sur le plan de la politique intérieure. On a également pris en considération le contre-espionnage et la lutte contre le terrorisme mais ils n'ont pas fait l'objet d'un contrôle systématique. La CEP a constaté que la Police fédérale avait fait du bon travail dans ces deux domaines de la protection classique de l'Etat. En agissant parfois en étroite collaboration avec les services étrangers, elle a constamment adapté ses activités aux fluctuations de la situation ainsi qu'aux besoins. Il faut ainsi dire par la même occasion que les carences constatées ne sauraient donc être considérées de manière isolée mais doivent, au contraire, être mises en balance avec les comportements corrects et appropriés qui restent les plus fréquents.

Pour sa propre protection, l'Etat ne peut se passer d'une activité policière préventive. Il faut en effet découvrir à temps et combattre adéquatement les agissements qui visent à modifier voire à renverser illégalement l'ordre public par le recours à la force et le mépris des règles démocratiques. A cette fin, il importe d'appréhender les prémices et les actes préparatoires d'agissements répréhensibles qui ne se révéleront importants qu'à un stade ultérieur, en combinaison avec d'autres éléments d'information. Cela conduit nécessairement à ce que le cercle des personnes et organisations surveillées soit beaucoup plus large que ne le nécessiterait la situation actuelle dans le domaine des menaces. De même, il est inévitable que des tiers soient "recensés", alors qu'ils n'ont et n'auront aucune participation dans ce contexte.

Cette appréciation en principe positive de la protection de l'Etat n'exclut toutefois pas que l'on dénonce les carences constatées, que l'on insiste sur les intérêts légitimes des personnes concernées et que l'on élabore des propositions d'amélioration. Il est dans la nature d'une commission d'enquête qu'elle commence par mettre en lumière les points faibles et qu'elle ne s'attarde pas trop longuement sur les aspects positifs. Il faut toutefois relever qu'au cours des enquêtes le chef de la Police fédérale s'est tout particulièrement efforcé de faciliter les travaux de la CEP dans les limites de ses possibilités et qu'à diverses reprises il a lui-même mis le doigt sur des points faibles qu'il avait décelés.

5.3.1 Concrétisation du mandat général de police

Le mandat général de police suffit, dans sa forme abstraite et très vague, à la protection de l'Etat dont il constitue la ligne directrice théorique. Une concrétisation de ce mandat est toutefois indispensable pour que l'on puisse l'appliquer pratiquement. Il faut donc sans cesse répondre de manière

nouvelle à la question suivante: "Qui menace directement et indirectement cet Etat selon toute vraisemblance?"

5.3.2 Responsabilité dans le domaine des critères de fond

Il incombe aux autorités politiquement responsables de concrétiser le mandat général de police. L'interprétation de ce mandat est largement incontrôlée et elle est souvent laissée à l'appréciation de ceux qui sont chargés de collecter des renseignements sur le terrain (cf. 5.1). Aucun des chefs interrogés - ni le procureur de la Confédération, ni le chef de la Police fédérale, ni le chef du service juridique du Ministère public fédéral, ni le chef du service intérieur - ainsi qu'aucun des chefs des services cantonaux de renseignements, n'a pu ou voulu assumer la responsabilité du contenu des informations recueillies. C'est ainsi qu'entre autres, le procureur de la Confédération n'a pas pu indiquer pour quelle raison on avait constitué un dossier au sujet de l'organisation professionnelle mentionnée au chiffre 5.2.2. Ce n'est toutefois pas seulement le procureur de la Confédération et le chef de la Police fédérale qui sont responsables de cette lacune, mais encore le chef du département et le Conseil fédéral.

Il est nécessaire que le procureur de la Confédération et le chef de la Police fédérale actualisent et concrétisent en permanence le mandat général de police, en étroite liaison avec les autorités qui assument la responsabilité politique. Les résultats correspondant à cette concrétisation et à sa réactualisation doivent être transmis et appliqués jusqu'au front où l'on recueille les informations. De même, sous l'angle d'un engagement rationnel et efficace de ressources humaines et matérielles limitées, il faut veiller à ce que les activités de prévention soient orientées d'après la situation en matière de menaces. La collecte et l'exploitation d'informations inutiles et sans importance dans la perspective de la protection de l'Etat - par exemple le projet de création d'une caisse de

retraite pour indépendants - doivent être systématiquement interdites. A cet égard, l'initiative et la responsabilité première reviennent au procureur de la Confédération et/ou au chef de la Police fédérale.

5.3.3 Comment éviter de recueillir des informations inexactes et inutiles?

La véracité de nombreuses informations consignées n'est pas examinée et on ne peut guère le faire, comme l'a relevé à juste titre le chef de la Police fédérale. Cependant, il ne suffit pas d'indiquer la source lors de mentions dans le fichier ou ailleurs. Dans des cas concrets, la CEP a constaté qu'il n'était pas rare que des informations provenant de sources incertaines aient été présentées ultérieurement comme des faits et utilisées comme tels dans le cadre du service de renseignements. Il faut absolument condamner cette pratique de la manière la plus stricte. A cela s'ajoute le fait qu'une grande partie des informations sont devenues avec le temps sans valeur ou même carrément fausses. Cette grave carence, dont souffre le fichier et les autres recueils de données, met en péril le travail quotidien de la police parce que, à partir d'informations inexactes et dépassées, on tire forcément des conclusions erronées et que la transmission de telles données portent, de surcroît, atteinte aux droits de la personnalité (cf. 5.3.4). C'est ainsi qu'entre autres, dans l'introduction d'un rapport d'un service cantonal de renseignements on a relevé que l'on pouvait lire dans le bulletin d'un groupe d'information suisse qu'une organisation professionnelle serait en contact avec une organisation faïtière étrangère, très orientée à gauche; cependant, quelques lignes après, l'auteur du rapport concluait déjà à l'affiliation à cette association faïtière comme un fait dûment établi, ce qui n'était pas juste en l'occurrence.

La collecte et l'exploitation d'informations relatives à la préparation d'agissements punissables touchent à des positions

faisant l'objet d'une protection constitutionnelle. Lorsqu'il n'existe pas de motif de police, il faut attacher beaucoup d'importance à ce que l'exercice de droits politiques et la jouissance de libertés individuelles ne fassent pas dans chaque cas l'objet d'une collecte de données se référant à des personnes. C'est ainsi que la pratique adoptée jusqu'à présent par la Police fédérale paraît extrêmement problématique à cet égard, puisque, selon cette pratique, on "fichait" notamment des interventions de parlementaires, d'auteurs de publications (articles paraissant dans des revues de droit), de journalistes, de participants à des congrès et séminaires (réunion sur les vallées alpines et les centrales nucléaires), de premiers signataires d'initiatives, de signataires de lettres ouvertes (par exemple le tir des adolescents à Berne), des membres de comités d'initiative (initiative Etre solidaire), etc. C'est bien le cas lorsque l'on ne voit pas pour quelle raison l'exercice de ces libertés individuelles paraît important aux yeux de la police.

5.3.4 Respect des droits fondamentaux et des libertés individuelles

La collecte et l'exploitation de données relatives à des personnes touchent en partie les droits de la personnalité de celles et ceux qui sont ainsi recensés. Il faut donc définir et régler leurs droits dans le cas de la protection des données. Dans la mesure où des raisons impérieuses relevant de la protection de l'Etat ne s'y opposent pas, il faut donner à ces personnes un droit de consultation et un droit de rectification. Il faut prévoir, en cas de décision de refus de la consultation, une voie de recours à une autorité judiciaire (ATF 1987, 113 Ia 257 ss.).

On a déjà relevé que la CEP estime que les besoins d'une protection de l'Etat devraient être axés sur la situation concrète en matière de menaces. En revanche, il faut éviter que toute

personne qui pourrait se transformer un jour, théoriquement, en un délinquant reste fichée, nonobstant son comportement effectif et surtout nonobstant sa propre évolution. De même, une inscription déjà ancienne dans le fichier peut occasionner de graves inconvénients pour les personnes concernées (cf. 6.). Il faut donc veiller à ce que des inscriptions devenues sans importance soient détruites à l'expiration d'un certain délai, ce par analogie avec ce qui se pratique pour d'autres registres ou fichiers tenus par la police.

6. L'utilisation d'informations dans un autre but

Les collaborateurs du service intérieur, les commissaires et les inspecteurs du service extérieur ainsi que les collaborateurs de la police politique des étrangers ont un accès direct aux fiches et aux dossiers. En outre, les informations de la Police fédérale sont indirectement à la disposition des services cantonaux de renseignements et, dans une moindre mesure, à celle de services de renseignements étrangers. Tant le procureur de la Confédération que le chef de la Police fédérale ont insisté, lors de leurs auditions devant la CEP, sur le fait que les informations recueillies restaient strictement limitées au cercle des collaborateurs, dans la mesure où elles n'étaient pas intégrées à une procédure d'enquête de police judiciaire.

L'examen d'un petit nombre de dossiers, qui n'ont toutefois pas été sélectionnés tout à fait au hasard, a révélé que cette affirmation générale n'est que partiellement pertinente en réalité et que l'on n'attache que trop peu d'importance aux exigences d'une protection suffisante des données lorsque l'on transmet des informations. Pour préciser les données du problème, voici trois exemples:

- Dans le premier cas, un examen de sécurité effectué en 1985 au sujet d'une candidate (participation à une manifestation

nationale autorisée à l'occasion de la journée internationale de la femme, engagement en faveur de l'introduction du service civil) fut complété en 1987 parce que le nom de la personne en question figurait dans l'impressum d'une revue spécialisée. Dans le rapport à ce sujet, on pouvait lire ce qui suit: *"La féministe a déménagé le ... de ... à ... où elle habite aujourd'hui dans un quartier résidentiel avec vue panoramique et loge dans une villa à deux appartements ou une villa jumelée ... Selon la boîte aux lettres elle cohabite avec Y ... Tous deux sont inconnus de la police cantonale et n'ont, au cours des dernières années, pas attiré l'attention sur eux au plan politico-policier. En revanche, on n'a pas eu connaissance que X ait renié son féminisme radical. Au contraire, ce couple cherche plutôt à faire son chemin dans le monde institutionnel en essayant d'obtenir un emploi fédéral bien rémunéré ou une occupation auprès du canton."* Sur une notice interne, un collaborateur de la Police fédérale a fait l'annotation suivante: *"Cela continue joyeusement. Y a-t-il la possibilité de donner un avertissement?"* Le chef du service intérieur ajouta: *"A l'occasion, j'aborderai (nom du supérieur de X) à propos de sa nouvelle collaboratrice."* Interrogé à ce sujet, il a expliqué qu'il avait certes envisagé d'intervenir auprès du supérieur de X, mais qu'il avait toutefois négligé de le faire. A la question de savoir quelle était la justification de fond de l'intervention prévue, ce même fonctionnaire a déclaré: *"L'appartenance de cette femme au milieu des féministes radicales suscitait certaines interrogations ... On pouvait conclure à des convictions extrémistes. On doit voir si cette femme se comporte d'une manière suspecte dans l'exercice de sa fonction, si elle transmet des informations, etc. ..."*

- Dans un second cas, on a constaté que M. Rudolf Gerber avait transmis un article qu'un fonctionnaire fédéral avait publié dans une revue spécialisée tant à Monsieur Kurt Furgler, conseiller fédéral, qu'au secrétaire général du département

en question. Cet article n'a aucune importance sur le plan policier. Il fit toutefois l'objet d'une fiche et fut classé. Interrogé à ce sujet, le procureur de la Confédération a répondu qu'il considérait que la transmission d'articles publiés ne posait aucun problème. Juste avant, il avait pourtant insisté sur le fait qu'il avait interdit de transmettre à des supérieurs des renseignements concernant l'attitude politique de fonctionnaires.

- Dans un troisième cas, lui aussi de principe, datant de 1970, le chef de la police d'une commune s'était adressé au chef de la Police fédérale de l'époque et lui avait demandé des informations sur l'emploi du temps d'un fonctionnaire engagé par la commune en question, afin de pouvoir en informer l'autorité de nomination. Il reçut par la suite un rapport officiel et confidentiel de cinq pages dans lequel il y avait une liste détaillée de tous les renseignements dont disposait la Police fédérale sur l'activité politique du fonctionnaire en question. Après entente avec la Police fédérale, le rapport fut présenté à l'exécutif communal in corpore.

Appréciation

Dans les cas qui viennent d'être mis en lumière, la Police fédérale a transmis librement à d'autres départements et à d'autres services des renseignements, mais également des suspicions et des jugements de valeur politique. Même si, dans le cas de Mme X, l'intervention envisagée n'eut finalement pas lieu, cette intention d'un fonctionnaire supérieur, qui a incontestablement laissé des traces dans les dossiers, montre que la transmission de renseignements de ce genre est apparemment courante.

Dans aucun des cas précités, on n'est parvenu à expliquer d'une manière convaincante que c'était l'intérêt policier qui avait justifié la transmission d'informations internes que la Police

fédérale considère habituellement comme secrètes. On a pas non plus pu mettre en évidence le fait que les fonctionnaires fédéraux concernés eussent représenté un risque effectif pour la sécurité. La conception des magistrats et policiers interrogés selon laquelle le mandat général de police, au sens de l'article 17, alinéa 3, PPF, constitue une base légale suffisante pour transmettre des informations, ne saurait satisfaire aux exigences de l'Etat de droit. De surcroît, les remarques figurant sur les rapports et les notices dénotent l'existence de suspicions et de partis pris personnels que le procureur de la Confédération n'aurait pas dû tolérer en sa qualité de responsable du Ministère public fédéral.

7. Examens de sécurité

La procédure de l'examen de sécurité relatif aux candidats à un poste au sein de l'administration fédérale n'est réglée ni par une loi ni par une ordonnance. Le Conseil fédéral relève dans sa prise de position que le Parlement avait rejeté sa proposition de créer une base légale par le biais d'une révision de la loi sur les fonctionnaires. On prévoirait un examen de sécurité pour l'armée et le DMF dans le cadre de la révision de l'organisation militaire actuellement en cours aux Chambres fédérales mais la disposition a été retirée du projet jusqu'à ce que les délibérations sur le rapport de la CEP soient terminées. En ce qui concerne un nouveau projet sur les examens de sécurité portant sur les départements civils, le Ministère public fédéral voudrait attendre les résultats de la révision de l'organisation militaire et la loi sur la protection des données.

7.1 Conditions relatives aux examens de sécurité

Il incombe aux départements compétents, aux offices fédéraux qui leur sont subordonnés ainsi qu'aux régies de la Confédération de décider, dans les limites de leur pouvoir d'appréciation, si et,

le cas échéant, dans quelle mesure elles veulent demander un examen de sécurité au Ministère public fédéral avant d'engager un candidat. Le Ministère public fédéral recommande un tel examen dans chaque cas. Le DMF entreprend les examens de sécurité nécessaires par l'intermédiaire de la section de maintien du secret au sein du Groupement de l'état-major général; toutefois, l'examen de sécurité militaire est aussi exécuté par le Ministère public fédéral. De même, toutes les entreprises chargées de tâches faisant l'objet d'une classification militaire, sont englobées dans une procédure de sécurité à propos de laquelle les candidats à un poste doivent être annoncés à l'autorité de sécurité qui examine leur cas. Enfin, des collaborateurs du Ministère public fédéral sont aussi en contact avec les responsables de la sécurité au sein de grandes entreprises privées; celles-ci peuvent demander un examen de sécurité pour l'engagement de personnes de confiance. Les responsables de tels examens admettent que, dans ce domaine, rien n'est réglé d'une manière précise.

7.2 Procédure applicable aux examens de sécurité

Tout comme les conditions relatives à la décision d'entreprendre un examen de sécurité, la procédure d'application d'un tel examen n'est pas non plus réglée sur le plan légal. La coutume veut que l'on commence par consulter le casier judiciaire du Bureau central de police. Puis la requête est transmise à la Police fédérale aux fins d'un examen sous l'angle des critères politico-policiers. Enfin, on prend des renseignements dans le canton de domicile, celui-ci renseignant éventuellement sur des mentions existant dans divers fichiers et procurant au besoin d'autres informations. Dans la mesure où l'examen de sécurité n'aboutit pas à des objections formulées par le Ministère public fédéral, il n'y a pas de suite. La formule d'examen est alors retournée à l'office qui a sollicité l'examen, munie du timbre "Rien à signaler". En revanche, si l'on discerne des risques ou si le cas est douteux, le collaborateur compétent s'entretient

avec le chef de la Police fédérale. C'est ce dernier qui décide en dernière instance s'il est justifié ou non de faire objection à l'engagement prévu.

Interrogé à ce sujet, le Ministère public fédéral a répondu par lettre du 8 mai 1989 que les résultats concrets de l'examen de sécurité ne devaient pas être portés à la connaissance des mandants. Il a insisté sur le fait que seul le résultat, mais non point les faits sur lesquels repose la décision prise, devaient être divulgués. *"En revanche, si des risques apparaissent quant à la sécurité, il est recommandé au délégué à la sécurité de l'office en question de ne pas entrer en matière sur la candidature, sans qu'il indique toutefois les motifs de cette décision négative."*

7.3 Procédure concrète

Au simple examen d'un petit nombre de dossiers, choisis au hasard, on a constaté que les déclarations abstraites et de portée générale faites par le Ministère public fédéral sur les examens de sécurité ne pouvaient pas être transposées sans autre dans la réalité. Le commissaire du Ministère public fédéral chargé d'exécuter les examens de sécurité a, entre autres, déclaré ce qui suit: *"Le fait d'appartenir à un parti situé en bordure de l'éventail politique (les Organisation progressistes de Suisse p. ex.) ne suffit pas pour que nous fassions de notre côté une recommandation négative. Pour cela, il faut des activités politiques extrémistes."* Cette affirmation est démentie par l'action du Ministère public fédéral dans un cas concret dont la CEP a eu connaissance par hasard: dans le rapport d'un service cantonal de renseignements, il était précisé que le candidat à un poste de l'administration avait donné comme domicile l'adresse d'une communauté d'habitation: *"Les habitants de cette communauté sont connus de notre service comme sympathisants des milieux d'extrême gauche et comme manifestants actifs. Toutefois, nous n'avons pas de*

renseignements au sujet de X." Cela a suffi pour que le Ministère public fédéral fasse une recommandation négative. Or, on constata ultérieurement que l'affirmation précitée ne correspondait pas à la réalité: le candidat habitait certes dans une maison dont un logement avait été autrefois occupé par une communauté d'habitation. Celle-ci était toutefois déjà dissoute lorsque le rapport avait été rédigé.

Le Ministère public fédéral a en outre fait valoir à plusieurs reprises envers la CEP le fait que, dans le cadre d'un examen de sécurité, seul le résultat était communiqué au mandant, mais non pas d'autres renseignements. Cette manière de présenter les choses ne correspond que partiellement à la réalité comme l'ont révélé un petit nombre de sondages. Dans l'exemple précité, on a pu lire sur la fiche concernant le candidat à un poste de fonctionnaire fédéral: *"Soumis au chef de la Police fédérale. En principe, pas de renseignements négatifs. Actuellement, il n'est pas possible de procéder à une évaluation minutieuse. Discuté dans ce sens avec ... (chef de division), sans indication des motifs."* Par contre, l'audition du chef de division a révélé que le commissaire du Ministère public fédéral lui avait communiqué, lors d'un premier entretien téléphonique, que la personne en question avait certaines relations avec le milieu de la drogue puis, lors d'un autre entretien, il avait précisé ses propos en disant qu'il s'agissait non seulement de relations avec le milieu de la drogue, mais encore que le candidat vivait dans ce milieu. De même, le chef du personnel a expliqué que le chef de division l'avait informé que l'on ne pouvait pas engager ce candidat parce que le Ministère public fédéral avait appris qu'il vivait dans une communauté d'habitation fréquentant les milieux d'extrême gauche. Confronté à ce cas concret, le commissaire du Ministère public fédéral déclara qu'il s'était borné à communiquer que le candidat avait quitté son ancien logement et qu'il n'avait pas communiqué sa nouvelle adresse au contrôle de l'habitant. Cette affirmation a été réfutée par le chef de division: *"On n'a pas parlé du domicile de M. X. M. ... (nom du*

commissaire) et moi-même n'avons pas abordé la question des formalités de domiciliation et du domicile." La CEP n'a aucune raison de mettre ce témoignage en doute.

La communication du Ministère public fédéral fut - comme cela est ressorti des auditions de la CEP - suffisante à elle seule pour écarter cette candidature; or, au vu de ses qualifications professionnelles et personnelles, ce candidat eût été engagé pour occuper le poste mis au concours. Par la suite, il reçut des indemnités de chômage et travailla temporairement comme chauffeur de taxi. De surcroît, sur la base de la remarque faite par le commissaire du Ministère public fédéral, des bruits et des insinuations circulèrent au sujet de son appartenance au milieu de la drogue.

Dans un autre cas, une enquête de police judiciaire pour suspicion de service de renseignements politiques fut dirigée contre un fonctionnaire cantonal qui, en raison de son mariage, entretenait de fréquents contacts avec des ressortissants d'un Etat étranger. Des écoutes téléphoniques s'étendant sur plusieurs mois ne permirent toutefois pas de réunir des charges suffisantes, de telle sorte qu'il fallut suspendre l'enquête. Ces faits furent communiqués au supérieur du fonctionnaire cantonal; ce faisant, on insista toutefois sur le risque pour la sécurité, risque qui, malgré l'arrêt de la procédure, ne pouvait être écarté. Cela eut pour conséquence de provoquer le licenciement sans délai de ce fonctionnaire.

7.4 Appréciation

En ce qui concerne les examens de sécurité que des particuliers ou des services étrangers confient au Ministère public fédéral, il n'y a tout simplement aucune base juridique qui permettent au Ministère public fédéral de transmettre des informations.

L'exécution d'un examen de sécurité portant sur un candidat à un poste de fonctionnaire est de nature à toucher la personnalité du candidat; à l'avenir, le Ministère public fédéral devra tenir meilleur compte de cette réalité qu'il ne l'a fait jusqu'à présent. En particulier, il faudra mettre en balance un éventuel risque pour la sécurité avec les besoins concrets de l'office. La décision à ce sujet ne peut pas tomber de manière abstraite, mais elle ne pourra être prise que par l'autorité compétente pour l'engagement.

Les carences constatées dans l'exécution de l'examen de sécurité donnent lieu à critique à plusieurs égards. D'une part, il faut examiner la véracité des faits sur lesquels repose l'examen de sécurité. En effet, de simples présomptions et des conclusions prématurées ne constituent pas une base sérieuse pour un examen de sécurité. De même, le simple exercice de droits constitutionnels, considéré en lui-même, c'est-à-dire sans l'existence d'un motif de police, n'est pas une raison suffisante pour donner un préavis négatif. Une explication approfondie avec la personne faisant l'objet de l'examen implique que l'on donne à cette personne le droit d'être entendu et la possibilité de s'exprimer sur les arguments à sa charge. Cette manière de faire appartient aux principes fondamentaux de la procédure au sein d'un Etat de droit. Pour entreprendre une telle modification sur le plan procédural, point n'est besoin d'attendre la législation sur la protection des données, comme le pense apparemment le Ministère public fédéral.

D'autre part, la décision concernant un éventuel risque pour la sécurité ne doit plus, comme c'est le cas actuellement, relever du pouvoir d'appréciation d'un seul fonctionnaire. Au contraire, il importe d'élaborer des critères clairs et nets de portée générale. Il faut préciser quels sont les faits et événements qui peuvent être importants dans le cas d'un examen de sécurité et il convient, à tout le moins de définir négativement quelle est la mesure d'activité politique que l'on peut considérer

comme ne présentant pas de risque. Compte tenu de l'importance que revêt une prise de position négative du Ministère public fédéral, il faudra se demander s'il n'est pas judicieux, en cas de résultat négatif de l'examen de sécurité, de donner à la personne concernée le droit d'exiger une décision formelle ainsi qu'un droit de recours à une autorité indépendante de sorte que l'on puisse faire respecter les critères et examiner l'usage qui est fait du pouvoir d'appréciation.

Compte tenu des exigences de notre Etat de droit, il est contestable de transmettre sans autre précaution des renseignements politico-policiers qui n'ont pas été examinés de plus près. Il est indiqué de créer de toute urgence une réglementation légale claire, qui tienne suffisamment compte des intérêts en jeu. Le mandat général de police ne suffit en tout cas pas à lui seul comme base juridique de la communication donnée. Le résultat d'un examen de sécurité doit être transmis par écrit au mandant; il y a lieu, en outre, de renoncer à des renseignements complémentaires oraux, en particulier par téléphone, parce que - comme le montrent les quelques dossiers examinés par la CEP - le risque de transmettre indûment des informations protégées est particulièrement grand dans cette hypothèse.

8. Interrogatoire de personnes voyageant dans les pays de l'Est

De l'avis du Ministère public fédéral, le programme d'interrogatoires axé sur des personnes ayant des contacts à l'étranger représente l'un des éléments essentiels du contre-espionnage. Ce programme vise à mettre en garde des Suissesses et des Suisses contre leur manipulation par des services secrets étrangers. Le volume de travail occasionné par ces interrogatoires représente environ dix pour cent de l'activité de la Police fédérale dans le domaine du contre-espionnage. Ce programme introduit en 1968

est bien connu et il n'est pas nécessaire de le présenter ici. Il n'y a ni directive ni instruction concernant le déroulement des interrogatoires. Leur but est d'obtenir des personnes contactées des informations au cours de conversations généralement informelles, d'identifier des personnes qui sont déjà sous l'emprise de services de renseignements étrangers, de recueillir des informations sur les méthodes de services de renseignements étrangers ainsi que de rompre des liens noués avec des Etats tiers ou encore d'en tirer profit. Ces interrogatoires ne font pas l'objet de procès-verbaux; en revanche, les renseignements obtenus dans le cadre de ces investigations préliminaires sont mis en fiches.

Selon le compte rendu du Ministère public fédéral, il n'y a pas eu ces dernières années d'enquêtes dirigées contre des personnes qui avaient été contactées dans le cadre de ce programme d'interrogatoire. En revanche, on a obtenu de cette manière des renseignements qui, outre leur utilité préventive, ont permis à la Police fédérale de mieux apprécier l'orientation et les méthodes de services de renseignements étrangers.

Appréciation

Le sens de ces interrogatoires n'est pas seulement mis en doute dans le public mais encore par une partie des fonctionnaires des services cantonaux de renseignements qui sont chargés d'y procéder. Aussi bien la genèse que l'orientation unilatérale du programme indiquent qu'on ne l'a pas suffisamment adapté aux nouvelles formes de menace. Il importe d'entreprendre une analyse du coût et du bénéfice bien que ce dernier ne puisse être mesuré avec exactitude pour des raisons aisément compréhensibles. Il apparaît toutefois douteux que l'on puisse vraiment se protéger de dangers réels grâce à ce programme prétendument exhaustif. Le choix des voyages mais aussi celui des personnes interpellées dépendent du hasard dans une large mesure. Il y a de fortes chances pour que seul le touriste naïf,

mais inoffensif, se laisse prendre. Un voyage en passant par un pays tiers et l'utilisation au retour d'une carte d'identité suffisent déjà à échapper au contrôle du Ministère public fédéral. La CEP estime qu'à l'époque du tourisme de masse, il est beaucoup trop dispendieux et fort peu judicieux d'enregistrer systématiquement, d'examiner et d'interroger toutes les personnes voyageant dans les pays de l'Est. Le coût de telles mesures est disproportionné au profit réel que l'on en retire. Les ressources humaines et matérielles limitées dont on dispose devraient être utilisées à meilleur escient.

9. Collaboration de la Police fédérale avec des services étrangers

9.1 Considérations d'ordre général

La Police fédérale cultive des contacts réguliers avec les services de renseignements de police et de contre-espionnage de divers autres pays. En ce qui concerne les rapports de la Police fédérale avec des représentants de services étrangers de sécurité et de renseignements, il y a les instructions données par le chef de la Police fédérale en date du 1er janvier 1986.

Appréciation

La collaboration avec des services de police étrangers est indispensable. La collaboration en tant que telle mais également la manière dont elle est exécutée ne donne pas lieu à des remarques d'ordre général.

9.2 A propos de certains reproches évoqués dans la presse

La presse s'est fait l'écho du reproche selon lequel des autorités suisses auraient mis des passeports suisses à la disposition d'agents étrangers.

Appréciation

Les clarifications ont permis d'établir que cette affirmation est pertinente dans un cas. Au sujet de cet incident, la CEP est toutefois d'avis que l'on est en présence d'un intérêt légitime et justifié au maintien du secret et qu'il n'y a donc pas lieu d'en dire plus. Etant donné que l'impératif de la protection des données subsiste aujourd'hui encore dans cette affaire, on renoncera à entrer dans les détails.

9.3 L'affaire Iran-Contra

Il est incontestable que cette affaire, qui n'est d'ailleurs pas encore entièrement clarifiée, s'est aussi déroulée partiellement en Suisse. Dans le cadre de son mandat d'investigation la CEP s'est bornée à examiner si des autorités ou des fonctionnaires suisses avaient été ou sont encore impliqués.

9.3.1 L'affaire Iran-Contra fait l'objet d'enquêtes judiciaires et parlementaires aux Etats-Unis d'Amérique. La Suisse accorde l'entraide judiciaire internationale pour l'aspect pénal de l'affaire. L'Office fédéral de la police est compétent en la matière. Les différentes procédures sont encore pendantes et ne donnent lieu à aucune remarque.

9.3.2 Le reproche à l'adresse d'autorités suisses qui ne se seraient pas montrées coopératives pour la récupération des fonds n'est pas pertinent. Cet aspect de l'affaire concerne, en effet, des questions relevant du droit privé pour lesquelles il

y a lieu de s'en tenir aux voies de droit ordinaires. Le fait qu'un Suisse se soit mis à disposition comme intermédiaire et se soit entretenu avec des représentants de la banque concernée n'est pas critiquable de l'avis de la CEP.

9.3.3 La CEP s'est fait renseigner sur les résultats de la commission d'enquête parlementaire des Etats-Unis ainsi que sur l'aboutissement des recherches de journalistes américains. Les détails dont elle a eu connaissance sont sans pertinence sous l'angle d'un éventuel comportement répréhensible d'autorités suisses. Aucune des parties n'a du reste fait valoir l'existence d'un tel comportement.

9.3.4 La presse a parlé du rôle prétendument joué par M. Hans W. Kopp dans les transactions financières en relation avec des fournitures d'armes à l'Iran. Les faits avancés auraient pu être importants aux yeux de la CEP sous l'angle du comportement de l'époux d'une conseillère fédérale. Les articles de presse ont toutefois paru au moment où la CEP avait déjà achevé ses actes d'instruction et où le rapport final était presque terminé. Dans l'intérêt d'un achèvement de ces travaux dans le délai prévu, la CEP a donc renoncé à examiner ces nouvelles indications.

9.3.5 On a fait valoir dans la presse que des fonctionnaires suisses avaient participé à des négociations dans le contexte de l'affaire Iran-Contra.

Les clarifications n'ont pas révélé l'existence d'une participation de fonctionnaires suisses à des négociations à Paris ou à Londres, comme on l'avait prétendu publiquement. En revanche, un fonctionnaire suisse a donné aux services secrets israéliens une "garantie de sécurité" sur un partenaire suisse aux négociations en vue d'une rencontre à Zurich. Quel était le but de cet examen de sécurité et quel fut le rôle joué par le citoyen suisse qui en a fait l'objet? Le fonctionnaire suisse en

question ne l'a pas su. En tout cas, il n'a pris part à aucune rencontre.

La participation du particulier suisse n'a pas été examinée plus avant par la CEP, parce que de telles investigations auraient débordé le cadre de son mandat d'enquête. Il n'y a aucun élément qui permettrait d'affirmer que ce particulier aurait pu agir en connaissance ou même sur mandat d'autorités suisses. De plus, il faut souligner que dans la presse on s'est borné à présumer que cette rencontre avait un rapport avec l'affaire Iran-Contra.

Appréciation

Il n'y a pas de bases légales pour entreprendre des examens de sécurité sur mandat de particuliers ou à la demande d'autorités étrangères (cf. VI, 7). Un fonctionnaire suisse a agi sur la base d'un arrangement bilatéral qui n'a été approuvé ni par le Conseil fédéral ni par le Parlement. Dans ce contexte, il semble problématique qu'au travers de la participation de fonctionnaires suisses à des examens de sécurité en faveur de services secrets étrangers, il puisse s'instaurer une collaboration indirecte à des opérations susceptibles de toucher notre politique étrangère. La CEP prie le Conseil fédéral d'examiner cet aspect. Elle est d'avis que des accords bilatéraux, conclus à l'échelon administratif inférieur sont inadmissibles sans bases légales suffisantes et qu'ils doivent être dénoncés dans la mesure où ils existent réellement.

**VII. CHAPITRES SUR LE MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL ET
LA POLICE POLITIQUE: LEÇONS À EN TIRER POUR LA
LÉGISLATION**

En plus des appréciations et des suggestions énumérées dans les deux chapitres précédents au sujet de la pratique du Ministère public fédéral, en particulier de la Police fédérale, on trouvera ci-après des conclusions qui, de l'avis de la CEP, devraient conduire à des interventions du législateur.

**1. Attribution à des personnes différentes des
fonctions du procureur en sa qualité d'autorité
requérante, d'une part, et d'autorité de police
sur le plan fédéral, d'autre part**

Le procureur de la Confédération assume la responsabilité de la quadruple fonction confiée au Ministère public fédéral. Il est, en particulier, aussi bien accusateur public que premier responsable de la police politique et judiciaire. La séparation de la charge d'accusateur public et de la fonction de responsable de la police politique a déjà fait l'objet de deux interventions parlementaires: postulat Guisan du 18 décembre 1958 concernant l'organisation du Ministère public fédéral et initiative parlementaire Weber-Arbon du 27 juin 1973 relative à la réorganisation du Ministère public fédéral.

A l'occasion des débats au Conseil national lors de la session parlementaire 1960, Monsieur Guisan, conseiller national, a déclaré: *"La question touche à l'exercice d'une des fonctions essentielles de notre démocratie: l'administration de la justice d'une part, la police d'autre part. Pas de justice sans des magistrats indépendants et objectifs; pas d'ordre et de sécurité sans une bonne police."* Ce postulat a été rejeté. Monsieur Weber, conseiller national, a défendu le 3 juin 1975 au

Conseil national l'opinion selon laquelle le procureur de la Confédération ne doit pas agir, en sa qualité de représentant de la Confédération, devant les tribunaux pénaux, tout en intervenant comme enquêteur et comme policier (Bulletin officiel du Conseil national 1975, p. 642). Cette initiative fut rejetée, sur proposition de la commission et du Conseil fédéral par 77 voix contre 31.

Au terme de ses investigations, la CEP conclut à la nécessité de séparer ces deux fonctions principales.

La Police fédérale a pour tâche de se procurer des informations. A cet effet, elle collabore également avec des services de renseignements étrangers. L'échange et le traitement d'informations peuvent impliquer que l'on prenne des précautions et que l'on s'oblige à garder le secret. Cela est toutefois incompatible avec la fonction de l'accusateur public qui, lui, doit s'en tenir au strict respect de la loi. Il faut donc éviter par tous les moyens que le premier accusateur de la Confédération, qui est simultanément - en raison de ses "deux casquettes" - le supérieur dont dépend la Police fédérale se trouve placé dans une situation de parti pris. Sous l'angle de la confiance publique dans l'institution du Ministère public fédéral il faut absolument éviter de donner même l'impression d'une telle prévention.

A titre d'exemple, on consultera le chiffre IV.7. Monsieur Mohamed Shakarchi travaillait pour le service de renseignements et, corrélativement, le Ministère public fédéral n'a pas enquêté à son sujet et n'a pas exigé non plus que les cantons le fassent. Il est évident qu'il n'est pas possible de discerner le motif réel de l'absence d'une enquête de police judiciaire. Cependant, en raison de la double fonction exercée par le procureur de la Confédération, il n'y a qu'un pas à franchir pour soupçonner (éventuellement de manière injustifiée) qu'il existe une relation entre l'activité de M. Mohamed Sharkarchi

pour le service de renseignements et l'absence d'enquêtes à son sujet.

A propos de cette restructuration, il faut également prendre en considération l'évolution de la jurisprudence de la commission européenne des droits de l'homme. Il convient de se référer au cas no 112794/87 qui n'a pas encore été tranché par la Cour de justice (European Commission of Human Rights, Report of the Commission. Adopted on 10th April 1989).

2. Haute surveillance parlementaire sur le Ministère public fédéral et la Police fédérale

Réglementation en vigueur

La haute surveillance parlementaire est exercée par les commissions de gestion au sens de l'article 47ter, quinquies LREC. A la différence de la procédure applicable par une commission d'enquête parlementaire, c'est le Conseil fédéral qui décide définitivement de la production de documents officiels (article 47quater, alinéa 2, LREC). Il peut donc refuser de produire ceux-ci pour préserver un secret de fonction, sauvegarder des intérêts personnels dignes de protection ou tenir compte d'une procédure encore inachevée. Etant donné que le Conseil fédéral interprète dans un sens très large, comme procédure au sens de cette disposition, l'expression "procédure pendante" et les termes "affaires en cours" (à titre d'exemple, il convient de mentionner la publication du rapport McKinsey que demandent les commissions de gestion), on peut admettre sans autre que chaque dossier ou chaque fiche de la Police fédérale sera considéré comme élément d'une "procédure pendante". Lors d'une inspection partielle effectuée récemment par les commissions de gestion, le Ministère public fédéral a en outre invoqué les intérêts personnels des personnes concernées pour motiver son refus. Cela signifie que les commissions de gestion

ne peuvent pas, en vertu de la réglementation légale en vigueur, mener à bien des investigations telles que celles que la CEP a effectuées.

Les actes d'instruction de la CEP dans le domaine de la Police fédérale et du Ministère public fédéral ont mis à jour des faits (cf. V et VI) qui auraient été à coup sûr critiqués par l'Assemblée fédérale si celle-ci en avait eu connaissance. Par conséquent, une haute surveillance parlementaire est également indispensable dans ce domaine. Elle résulte, d'une part, de l'article 85, chiffre 11, de la Constitution fédérale et doit, d'autre part, servir à entretenir la confiance dans la démocratie, confiance particulièrement nécessaire dans ce secteur de l'activité de la Confédération.

Selon de nombreuses lettres émanant de différents milieux de la population, la CEP a pu constater une méfiance généralisée: les écoutes téléphoniques seraient à l'ordre du jour. La CEP constate que cela n'est pas pertinent (cf. V, 6). On pourrait envisager de créer, tant au Conseil national qu'au Conseil des Etats, une nouvelle commission qui serait chargée de contrôler le Ministère public fédéral. La CEP préfère toutefois une solution plus simple consistant à étendre les droits des actuelles commissions de gestion. Le traitement de cas exceptionnels serait facilité si une procédure simplifiée permettait d'instituer une délégation commune aux deux commissions de gestion qui jouirait de prérogatives plus étendues qu'aujourd'hui en matière de secret. On pourrait du même coup combler une autre lacune législative importante: les déclarations contradictoires de diverses autorités cantonales ne peuvent être actuellement tirées au clair par la commission de gestion, parce que celle-ci n'a pas le droit d'entendre des témoins. La CEP dépose une initiative parlementaire dans ce sens (cf. XII).

Au besoin, il serait possible d'envisager de confier cette tâche à une autre autorité de surveillance, indépendante de l'administration et qui aurait un accès sans restriction à tous les documents du Ministère public fédéral et de la Police fédérale.

Enfin, la CEP estime qu'il est indispensable que le Conseil fédéral intensifie son contrôle sur le Ministère public fédéral dans la mesure où il ne met pas en question l'indépendance du procureur de la Confédération en sa qualité d'accusateur public.

3. Protection des données au Ministère public fédéral et à la Police fédérale

Il y a conflit entre les intérêts des enquêtes de police et la protection de la personnalité des citoyens. On n'évitera jamais que des fausses informations soient consignées au sujet d'une personne ou que des données exactes se révèlent inexactes ou dépassées après un certain temps. Sous réserve de l'intérêt à la protection de l'Etat, il faut donc protéger les droits fondamentaux et les libertés individuelles des citoyens.

Les exemples mentionnés au chiffre V montrent que l'activité de la Police fédérale peut constituer une atteinte massive dans les relations professionnelles, sociales et personnelles des personnes concernées. La CEP demande que l'on renforce la protection des droits de la personnalité. Cela d'autant plus que le Ministère public fédéral ne répond pas concrètement aux questions de personnes concernées et que celles-ci n'ont pas le droit de consulter les données recueillies à leur sujet.

Dans sa motion, la commission formule en matière de réglementation de la protection des données les exigences suivantes:

- Formulation concrète et stricte des critères applicables à la collecte des données et des informations.
- Droit de consultation et de rectification: celui-ci doit être également accordé sans restriction aucune en matière de police politique. Sont envisagées comme exceptions: un intérêt actuel à la protection de l'Etat ou les droits de la personnalité de tiers. On ne saurait toutefois invoquer globalement ce motif mais il faudra l'explicitier de manière aussi concrète que possible. Il faut absolument communiquer à la personne concernée les charges qui pèsent sur elle.
- Lorsque l'on refuse à une personne concernée le droit de consulter des documents à son sujet, il faut que celle-ci puisse recourir contre cette décision auprès d'une autorité judiciaire. On propose de désigner à cet effet le Tribunal fédéral. C'est la seule manière de garantir à la personne concernée que son cas sera examiné en toute indépendance.
- Les inscriptions et documents dépassés doivent être détruits.

Il faut tenir compte immédiatement des impératifs fondamentaux de la protection des données. En ce qui concerne le Ministère public fédéral, il importe que le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance les règles applicables en la matière. De surcroît, le Conseil fédéral est prié de soumettre à l'Assemblée fédérale, avant la fin des délibérations sur la loi régissant la protection des données, les compléments indispensables à ce projet et à la loi sur la procédure pénale fédérale.

4. Examens de sécurité

En ce qui concerne les examens de sécurité, la compétence de prendre une décision à l'attention des autorités militaires ou autres départements qui demandent un examen de sécurité relève

du seul chef de la Police fédérale. Même si l'on admet que celui-ci agit subjectivement en bonne connaissance de cause et en conscience, il est indéniable qu'une trop lourde responsabilité pèse sur ses seules épaules. Des décisions qui revêtent une très grande importance pour les personnes concernées ne saurait dépendre d'une seule personne sans qu'il existe une possibilité de réexamen et de recours. Cela contredit le principe selon lequel on veut prévenir de trop fortes concentrations de pouvoir ou les contrôler en les contrebalançant.

Qui pose sa candidature pour occuper un emploi public doit être informé lorsque l'on entreprend un examen de sécurité à son sujet. Il faut publier cette information en même temps que la mise au concours du poste. Si le résultat d'un examen de sécurité s'avère défavorable à un candidat, il importe de lui communiquer ce résultat, de lui accorder le droit d'être entendu, de lui garantir un droit de consultation et de rectification ainsi qu'une voie de recours contre la décision en question. Cela ne présume toutefois pas l'existence d'un droit à être engagé. Les droits que propose la commission dans sa motion sont tous limités exclusivement à l'examen de sécurité.

Celui qui est concerné par un examen de sécurité exécuté par le Ministère public fédéral pour le compte d'un canton, d'un employeur ou d'un mandant privé, doit jouir des mêmes droits que celui qui pose sa candidature à un emploi dans le secteur public. Les examens de sécurité concernant le secteur privé doivent être toutefois supprimés à moins qu'il n'existe, dans des cas exceptionnels, une base légale formelle.

VIII. OFFICE FEDERAL DE LA POLICE

1. Introduction

La CEP n'a pas voulu soumettre à l'Office fédéral de la police (OFP) à un examen approfondi. Elle a toutefois analysé la question complexe de l'entraide judiciaire internationale en relation avec certaines procédures contre des personnes soupçonnées de trafic de drogue ou de crime organisé. De même, elle a approfondi les critiques provenant parfois de l'étranger, critiques selon lesquelles la Suisse "traînerait visiblement les pieds" dans les procédures d'entraide ou faisait preuve de mesquineries administratives.

2. Bases juridiques de l'entraide judiciaire internationale

2.1 Fondements juridiques

L'obligation de la Suisse d'accorder l'entraide judiciaire internationale à des Etats étrangers découle de nombreux traités ou accords multilatéraux ou bilatéraux. Au premier plan, il y a la convention européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale ainsi que la convention européenne d'extradition. Dans les rapports avec les Etats-Unis d'Amérique, c'est le traité d'entraide judiciaire et la loi fédérale qui sont déterminants. La loi fédérale sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale définit, d'une part, les conditions auxquelles les autorités suisses sont habilitées et tenues d'accorder ou de demander l'entraide judiciaire et elle fixe, d'autre part, la procédure à respecter. Dans ce vaste domaine, il y a les directives du 1er décembre 1987, établies par l'Office fédéral de la police; elles reprennent les principaux principes juridiques.

2.2 Carences de procédure

L'OFP reconnaît que certaines des procédures d'entraide judiciaire sont trop longues. Des clarifications préliminaires à une simplification et à une accélération de la procédure sont en cours depuis longtemps déjà. De même, l'ancien chef de la section des extraditions a relevé les points faibles dans plusieurs publications et a fait des suggestions en vue d'améliorations.

On critique les duplications de la procédure de recours. Tandis que l'OFP décide de l'admissibilité du principe des demandes d'entraide judiciaire, les cantons prennent les mesures relatives à l'exécution concrète de l'entraide sollicitée. Tant les décisions des autorités fédérales que celles des autorités cantonales sont soumises à des voies de droit séparées; en dernière instance, c'est, dans les deux cas, le Tribunal fédéral qui est compétent pour se prononcer, dans certaines circonstances sous la forme de deux procédures séparées, tout d'abord sur l'admissibilité générale de la requête d'entraide judiciaire puis, plus tard, sur son exécution concrète.

On critique aussi le cheminement compliqué des demandes d'entraide judiciaire qui doivent passer par les ministères de la justice des Etats concernés. Des rapports directs entre autorités sollicitantes et autorités sollicitées ne sont actuellement prévus que de façon limitée, par exemple, avec la République fédérale d'Allemagne, avec l'Autriche, en partie avec l'Italie et avec la France. On demande à ce qu'en Europe occidentale à tout le moins, les rapports directs soient généralement admis, ce qui présuppose des négociations correspondantes sur le plan international.

Enfin, il est proposé de prévoir, comme c'est déjà le cas d'après le traité avec les Etats-Unis, pour la Confédération la

possibilité de prendre elle-même la procédure en main dans les rapports avec d'autres Etats, lorsque des problèmes de principe se posent pour l'entraide judiciaire, lorsqu'un cas est particulièrement compliqué ou lorsqu'il concerne plusieurs cantons ou encore lorsqu'un canton tarde à trancher.

2.3 Critiques provenant de l'étranger

Divers magistrats et des fonctionnaires étrangers compétents en matière de poursuites pénales ont, d'une part, critiqué les lenteurs de la procédure d'entraide judiciaire et, d'autre part, le formalisme à leur avis excessif de la pratique suisse dans ce domaine. Les autorités étrangères ont surtout beaucoup de peine à comprendre la subdivision des attributions entre l'ordre d'engager une procédure d'entraide judiciaire et son exécution ainsi que la duplication des voies de recours qui en découle. Par exemple, un procureur italien insiste sur le fait que les renseignements demandés ne lui sont pas parvenus en temps utile, alors même que le Tribunal fédéral avait rejeté un recours de dernière instance contre l'ordre d'accorder l'entraide judiciaire. Ce retard a eu pour conséquence la suspension, faute de preuves, de la procédure ouverte contre deux inculpés. Le procureur en question est à vrai dire convaincu que l'on ne peut pas parler d'un retard intentionnel, c'est-à-dire de partialité, mais que les autorités suisses examinent de manière vraiment trop formelle les demandes d'entraide judiciaire. Par exemple, on demande des requêtes séparées pour des ensembles de procédures liés les uns aux autres. Cela permet aux inculpés et, éventuellement, à d'autres personnes concernées de retarder la procédure dans une mesure décisive. En particulier en matière de blanchissage d'argent sale, on pose des exigences trop strictes concernant la preuve de l'existence de liens avec des fonds provenant d'un trafic de drogue concret. Même pour de simples renseignements bancaires, les exigences sont tout aussi élevées que pour des extraditions par exemple. Depuis de nombreuses années, on sait que divers instituts financiers dont le siège

est en Suisse avaient des contacts avec des courriers de la drogue; à ce sujet, les mêmes noms revenaient sans cesse sur le tapis. Il est incompréhensible que la Suisse ne mène pas elle-même sa propre enquête ou que, à tout le moins, elle n'entreprenne pas certaines investigations préalables dans ce domaine.

Un juge d'instruction français a adressé ses critiques moins à l'OFP qu'au Ministère public fédéral, mais il a aussi relevé le manque d'esprit de coopération des autorités judiciaires suisses et il a fait valoir qu'au cours des dernières années, le Ministère public fédéral avait, à diverses reprises, mis fin sans raison apparente à des procédures d'investigation transfrontalière. On a déjà relevé qu'à vrai dire le Ministère public fédéral n'a pas accompli ses tâches de manière satisfaisante en matière de lutte contre le trafic international de la drogue et contre le crime organisé. Il n'y a pas cependant d'éléments concrets selon lesquels on ait sciemment empêché certains collaborateurs d'approfondir leurs investigations.

3. Exemples de procédures concrètes

Dans l'opinion publique, on a eu l'impression, en relation avec des cas d'espèce, que la Suisse était devenue un centre du trafic international de la drogue et des armes. Dans ce contexte, on a insisté avant tout sur le prétendu laxisme dans la délivrance de permis de séjour à des ressortissants étrangers (cf. chap. XI) ainsi que sur l'insuffisance de la collaboration des autorités suisses avec d'autres Etats. La CEP a examiné ces reproches et a approfondi les divers cas concrets qui lui ont été signalés. Pour l'essentiel, il a été possible de confirmer les faits déjà constatés lors de l'enquête administrative Haefliger.

3.1 Avni Yasar Musullulu

Le ressortissant turc, Monsieur Avni Yasar Musullulu, a adressé en 1982 au canton d'Appenzell-Rhodes-Intérieures une demande de permis de séjour et de travail. Dans le préavis de la Police cantonale des étrangers, il était mentionné que le canton *"était intéressé à la venue de cet étranger pour des raisons fiscales"*. Après que l'Office fédéral des étrangers (OFE) eut demandé des documents supplémentaires, l'agent fiduciaire assistant M. Avni Yasar Musullulu communique que son client était prêt à payer annuellement au moins 45'000 francs d'impôts; cela constituait une somme à considérer pour le demi-canton d'Appenzell-Rhodes-Intérieures. Selon une note de dossier de l'OFE, la requête de M. Musullulu fut *"appuyée avec engagement"* par le canton qui insistait sur la prestation fiscale escomptée (cf. également X, ch. 3). L'OFE accorda finalement à M. Musullulu en août 1982 l'autorisation souhaitée, prélevée sur le contingent cantonal d'Appenzell-Rhodes-Intérieures.

Avant l'obtention de son permis de séjour, M. Musullulu avait souvent séjourné en Suisse. En janvier 1981, il avait occupé des bureaux auprès d'Orexim SA à Zurich et, en juillet 1981, il avait loué pour lui un logement à Küsnacht ZH. Durant l'automne/hiver 1981, M. Musullulu avait fondé, avec la participation d'un futur collaborateur de l'étude d'avocats de M. Hans W. Kopp, les sociétés Oden Shipping SA et Sultan Reisen SA. Les investigations entreprises par la CEP ont permis d'établir que l'avocat en question avait reçu le mandat de M. Musullulu avant son entrée dans l'étude d'avocats de M. Hans W. Kopp. Ce mandat n'avait aucun rapport avec l'activité ultérieure de cet avocat au sein de l'étude de M. Hans W. Kopp - étude qu'il a quittée dans l'intervalle - et que M. M. Hans W. Kopp n'a jamais eu à faire quoi que ce soit avec l'obtention du mandat en question.

Egalement avant la délivrance du permis de séjour à M. Musullulu, la Police cantonale de Zurich avait rédigé, en

relation avec l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire en provenance de l'étranger, un rapport sur différentes personnes "qui, le 27 novembre 1981, dans le cadre d'une campagne de répression en Italie, avaient été appréhendées car on les soupçonnait de trafic international de drogue, mais qui avaient été relâchées quelques jours plus tard faute de preuves". Dans ce rapport, qui avait été également remis au Ministère public fédéral, on relevait, entre autres, que M. Musullulu n'était pas signalé à la Police des étrangers; les deux sociétés Oden Shipping SA et Orexim SA auraient manifestement pris une part très active au trafic de la drogue faisant l'objet de l'enquête en Italie. Ce rapport aboutit à un enregistrement de M. Musullulu au Ministère public fédéral; sur sa fiche, on pouvait lire en février 1982 "*suspecté de trafic de drogue*". Indépendamment de cela, le nom ou le numéro de téléphone de M. Musullulu apparurent à ce moment à diverses reprises dans des rapports d'enquête contre d'autres personnes suspectées d'infractions à la loi sur les stupéfiants.

Immédiatement après la délivrance du permis de séjour, la Police cantonale de Zurich informait Interpol Malta, en réponse à une demande de cet organisme, que M. Musullulu n'avait jamais été inscrit à Zurich et que l'adresse qu'il avait indiquée (les bureaux d'Orexim SA et ceux d'Oden Shipping SA) était fictive. Par la suite, il y eut différentes autres communications de l'étranger qui faisaient état d'une possible implication de Musullulu dans des affaires de drogue.

En juin 1983, la section Interpol du Bureau central de police au Ministère public fédéral reçut le mandat d'arrêt international diffusé par Interpol Ankara contre M. Musullulu. Les charges retenues contre lui étaient le trafic d'armes et la constitution de bandes de malfaiteurs. Au même moment, un journal turc publia un article dans lequel on présentait M. Musullulu comme un personnage fortement impliqué dans le trafic international des armes et de la drogue. A ce sujet, la police de la ville de

Zurich avait interrogé M. Musullulu et son rapport fut aussi porté à la connaissance du Ministère public fédéral.

L'OFP considéra que les conditions requises pour une arrestation de Musullulu n'étaient pas réunies et apposa sur la demande de recherche judiciaire d'Interpol le timbre: "Ne pas arrêter; aviser l'Office fédéral de la police". En juillet 1983, l'OFP communiqua à Interpol Ankara qu'une arrestation de M. Musullulu n'était pas possible parce qu'en Suisse le commerce d'armes n'est punissable que s'il s'agit de matériel de guerre. En revanche, M. Musullulu fut, en août 1983, inscrit au registre du BKA de la République fédérale d'Allemagne 164/83 pour trafic illégal d'armes et de munitions, ce en vertu du mandat d'arrêt international lancé par la Turquie. Dans sa prise de position, l'OFP se réfère au régime juridique différent de la RFA.

Par la suite, le Ministère public fédéral chargea à plusieurs reprises la police cantonale de clarifier plus avant le séjour de Musullulu. Sur la base des résultats obtenus, le Ministère public fédéral communiqua en 1983 à l'OFP que celui-ci devait lui soumettre le dossier Musullulu pour un préavis avant une éventuelle prolongation du permis de séjour. En septembre 1983, la Police des étrangers du canton d'Appenzell-Rhodes-Intérieures avait "*par inadvertance*" prolongé de son propre chef d'un an le permis de séjour de M. Musullulu, sans demander l'approbation pourtant nécessaire de l'OFP. Cela ne suscita pas d'autres réactions, pour autant que l'on puisse en juger sur la base des dossiers.

En septembre 1983, l'OFP reçut de la Turquie la demande formelle d'extradition, toujours motivée par le trafic d'armes. Dans une note diplomatique remise à l'Ambassade de Turquie à Berne, les autorités turques furent priées de compléter leur demande. En novembre 1983, un télex à l'adresse d'Interpol Ankara rappelait que les documents complémentaires promis n'étaient pas encore parvenus en Suisse.

En octobre 1983, M. Musullulu, accompagné de son avocat et de son traducteur M. Cemal Cemaligil (cf. chap. IV, 3), comparut à l'OFP. A cette occasion, il contesta l'accusation de trafic d'armes, mais admit avoir fait de la contrebande de marchandises et de devises.

En janvier 1984, l'OFP demanda à la Police cantonale de Zurich d'autres renseignements sur les conditions de logement et de travail de Musullulu. En mars 1984, cet office communiqua à M. Musullulu qu'en raison de l'inobservation par lui des conditions posées par la Police des étrangers, on envisageait de prendre à son égard une mesure d'expulsion du pays et une interdiction d'entrée en Suisse. On renonça toutefois à prendre cette décision et on lui donna un *"sérieux avertissement"*.

En mars 1984 également, la Police cantonale vaudoise informa le Ministère public fédéral que, d'après un article paru dans un journal turc au début de l'année 1984, différents trafiquants d'armes et de stupéfiants avaient été arrêtés; l'un d'eux avait déclaré que, conjointement avec M. Musullulu et un autre ressortissant turc, il avait livré en Turquie 1800 armes et 16'000 cartouches.

En juin 1984, à la demande de la Suisse, Interpol Ankara indiqua le calibre (7,65 mm) et annonça que la demande d'extradition allait parvenir par la voie diplomatique. Le Ministère public fédéral confirma à Interpol Ankara que M. Musullulu séjournait encore en Suisse, mais que l'on ne pouvait l'appréhender qu'après réception des documents exigés.

En réponse à une communication d'Interpol Ankara, signalant la saisie en octobre 1983 de 217 kilos d'héroïne en Turquie et l'arrestation de nombreuses personnes ainsi que, dans ce contexte, le maintien de l'avis de recherche judiciaire dirigé contre M. Musullulu, l'OFP demanda en juillet 1984 si un mandat d'arrêt international pour trafic de drogue avait été lancé

contre M. Musullulu et si en cas d'arrestation de cette personne en Suisse la Turquie demanderait son extradition. Au même moment, la Police de la ville de Zurich prit l'initiative de placer M. Musullulu sous surveillance.

En août 1984, Interpol Ankara informa le Ministère public fédéral qu'il existait des dépositions concrètes selon lesquelles M. Musullulu aurait participé activement à l'exportation de morphine-base; à cet effet, il aurait utilisé ses bateaux. Au même moment, M. Musullulu demanda un visa à l'Ambassade de Bulgarie et quitta la Suisse pour une destination inconnue. On n'a pas pu déterminer qui l'avait averti.

Entre-temps, dans un rapport de la Police cantonale zurichoise, on mettait à la charge de M. Musullulu des agissements dans le trafic de stupéfiants et des relations avec des ténors bien connus du milieu turc de la drogue. En octobre 1984, l'OFP communiqua à Interpol Ankara que même la seconde demande turque de recherche judiciaire n'était pas recevable parce que les faits présentés à l'appui de la demande étaient insuffisants pour y donner suite. Le même mois, la DEA informa les services centraux du Ministère public fédéral que les autorités italiennes enquêtaient sur le trafic d'héroïne d'un groupe sicilien dans lequel M. Yasar Avni Musullulu serait également impliqué.

En réponse à une demande de l'OFP, le Ministère public fédéral déclara également en octobre 1984 ne pas être en mesure de prononcer une interdiction d'entrée en Suisse contre M. Musullulu. Par la suite, l'OFP édicta de son propre chef une interdiction d'entrée limitée à cinq ans.

Après que le cas Musullulu eut fait sensation dans les médias de Suisse et que le Ministère public du Sopraceneri eut ouvert une enquête contre les membres de la "Pizza Connection", les autorités tessinoises décidèrent en mai 1985 de lancer un mandat

d'arrêt contre M. Musullulu. En juillet 1985 encore, l'OFP fit part à Interpol Ankara de son point de vue: M. Musullulu n'est pas recherché en Suisse pour le compte de la Turquie; il n'y a aucune base légale pour l'appréhender et l'extrader. Ce n'est qu'en octobre 1985 que fut acceptée la demande d'extradition pour infraction à la loi sur les stupéfiants, car la Turquie avait complété sa requête dans l'intervalle. En février 1989, l'OFP confirme à Interpol Ankara que le mandat d'arrêt turc est dorénavant valable en Suisse; mais on n'a pas pu appréhender M. Musullulu.

3.2 Irfan Parlak

M. Irfan Parlak fut dénoncé, le 12 janvier 1983, pour séjour et exercice d'une activité lucrative en Suisse sans les autorisations nécessaires. La Police des étrangers du canton de Zurich prit, le 15 février 1983, une décision d'expulsion. En se fondant sur les motifs que faisait valoir M. Parlak, l'OFP renonça à prononcer une interdiction d'entrée, *"ce à bien plaire, au sens d'une exception"*. Le 16 mai 1983, M. Parlak obtint pour la dernière fois un visa délivré par le Consulat suisse à Bregenz. Une nouvelle demande du même consulat transmise à l'OFP pour décision resta en suspens.

En vertu d'un mandat d'arrêt international lancé par le juge d'instruction de Bienne le 23 juin 1983, M. Parlak fut en effet appréhendé à Bregenz et remis le 19 août 1983 aux autorités pénales suisses. Le mandat d'arrêt était fondé sur une présomption de compromission dans une livraison de plus de 100 kilos d'héroïne. Faute de preuves, la détention de M. Parlak prit fin le 17 octobre 1983 et celui-ci fut expulsé le jour suivant vers la Turquie. Cette libération eut lieu exclusivement en vertu de la compétence du canton, de telle sorte qu'aucun reproche ne saurait être adressé aux autorités fédérales.

3.3 Albert Shammah

M. Albert Shammah fut placé en détention extraditionnelle le 4 octobre 1985 à la demande du Ministère public de Turin. A l'appui de sa requête de libération présentée le 21 octobre 1985, son défenseur produisit une lettre de recommandation écrite de la main de M. Bettino Craxi, à l'époque président du Conseil italien. De plus, il se référa à une lettre séparée de M. Carlo Tognoli, membre du Parlement européen et maire de Milan. Tous deux s'étaient engagés en faveur de M. Shammah. L'OFP accepta la demande de remise en liberté le 24 octobre 1985 déjà; pour la motiver, on insista sur le grand âge du prévenu (71 ans), sur son état de santé et sur le faible danger de fuite. Dans son préavis au chef de section, le collaborateur chargé du dossier avait déjà insisté sur l'importance de la lettre de recommandation de M. Bettino Craxi.

Le 30 octobre 1985, l'Ambassade d'Italie présentait une demande formelle d'extradition. L'OFP estima que la présentation des faits incriminés était insuffisante et demanda des compléments d'information aux autorités italiennes. Le 10 janvier 1986, cet office leva toutes les mesures restreignant la liberté du prévenu et remboursa la caution. L'Ambassade d'Italie en Suisse fut informée le 4 mars 1988 du rejet de la demande d'extradition.

3.4 Yasar Kisacik

M. Yasar Kisacik a été arrêté le 16 septembre 1985 à Dietikon ZH, sur la base d'une demande d'extradition annoncée par Interpol Rome, et placé en détention extraditionnelle provisoire. La demande formelle fut remise le 2 octobre 1985 par l'Ambassade d'Italie en Suisse. Le 11 octobre 1985, la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral a rejeté un recours formé contre la détention extraditionnelle. Après avoir été entendu par l'autorité judiciaire suisse au sujet de la demande

d'extradition, qui avait été complétée dans l'intervalle, M. Kisacik fit, le 9 décembre 1985, opposition à son extradition. Le 13 janvier 1986, l'OFP autorisa l'extradition, mais libéra provisoirement M. Kisacik le 19 janvier 1986. Le 21 mai 1986, le Tribunal fédéral admit le recours de droit administratif interjeté contre l'autorisation d'extrader. Le Tribunal fédéral déplorait en particulier que les autorités italiennes aient négligé de fournir suffisamment d'indications au sujet des faits reprochés. Pour cause de détention injustifiée, l'OFP dut ensuite verser une indemnité de 20'000 francs en vertu d'une décision de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral du 22 septembre 1988.

4. Appréciation

Le travail que la division de l'entraide internationale doit accomplir a, de manière générale, considérablement augmenté quantitativement et qualitativement. Cela est dû, entre autres, au fait que l'introduction de la loi fédérale sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale attribue à l'OFP certaines compétences matérielles d'ordre décisionnel. L'OFP connaît bien le problème que pose une durée excessive de la procédure; il a déjà fait des propositions à ce sujet en vue de simplifier et d'uniformiser la procédure. Aux yeux de la CEP, il est urgent de s'attaquer à une révision de la loi sur l'entraide judiciaire internationale et de l'accompagner au besoin d'autres efforts sur le plan international, dans le but de faciliter les contacts directs entre autorités sollicitantes et autorités sollicitées. Il importe parallèlement de prendre des mesures permettant d'accélérer la procédure dans les cantons car, sur ce plan également, on a constaté des lacunes.

Le chef de la section des extraditions fait valoir que sur les quelque 2'300 demandes de recherche judiciaire (avis de recherche d'Interpol), seules 840 sont munies de toutes les

indications requises, c'est-à-dire complètes et donc publiées comme avis de recherche dans le Moniteur suisse de police. Les autres requêtes sont munies du timbre "Ne pas arrêter; aviser l'Office fédéral de la police" et elles sont transmises aux polices ou gendarmeries cantonales. Cette pratique a conduit à des incertitudes, puisque les formules d'avis sont simplement classées sans que leur contenu soit tenu à jour. Dans ce contexte, il est révélateur de constater que, après les controverses publiques au sujet de M. Musullulu, le chef de la section des extraditions s'est vu obligé, en janvier 1989, d'éclaircir la situation en adressant un télex à tous les corps de police. Compte tenu des dépenses que cela implique et du peu de profit que l'on en tire, il faut se demander si cette pratique doit être maintenue.

C'est en particulier au sujet des mandats d'arrêt internationaux que l'OFP adopte une attitude extrêmement restrictive, qui a ici et là donné lieu à des critiques en provenance de l'étranger (cf. 3). Lorsque des points ne sont pas clairs, on peut poser des questions complémentaires; le chef de section a cependant lui-même admis que, pour des raisons tenant aux méthodes de travail, une demande de précisions n'est pas toujours possible dans chaque cas. Bien que la CEP n'ait pas examiné systématiquement la pratique en question, il apparaît déjà, après examen rapide d'un petit nombre de dossiers, que le reproche selon lequel les demandes d'entraide judiciaire sont traitées de manière trop formaliste est justifié. Sur la base d'un petit nombre de procédures, la CEP a eu l'impression que l'on n'a pas donné suite à des demandes internationales de recherche judiciaire, afin d'éviter les problèmes qui auraient pu surgir en cas d'arrestation de la personne en cause sur le territoire suisse. C'est ainsi que l'on a à diverses reprises tenté de tenir éloignées de la Suisse des personnes contre lesquelles un mandat d'arrêt international avait été lancé. En 1985 par exemple, après le détournement du navire de croisière Achille Lauro, le mandat d'arrêt international lancé contre des

personnes soupçonnées n'a pas été considéré comme valable et exécutoire parce que les identités n'étaient pas indiquées complètement; on a donc muni ce mandat du timbre "Ne pas arrêter; aviser l'Office fédéral de la police". Simultanément, l'OFP demandait au Ministère public fédéral de prononcer une interdiction d'entrée en Suisse à l'encontre de la personne X faisant l'objet de ce mandat d'arrêt international. Le chef de la Police fédérale contesta à bon droit cette manière d'agir et écrivit à l'OFP pour attirer l'attention de cet office sur *"le fait que la Suisse qui s'est toujours prononcée et engagée en faveur d'une lutte efficace contre le terrorisme perdrait forcément sa crédibilité si l'on venait à savoir que X avait fait l'objet d'une mesure d'éloignement selon le principe dit de St. Florian, plutôt que d'un avis de recherche en vue de son arrestation."* Ce n'est qu'environ huit mois plus tard que l'OFP - qui avait commencé par protester du fait que la demande de mise en détention provisoire n'avait pas été déposée par l'entremise de l'ambassade compétente et qu'elle était donc irrecevable - a finalement communiqué au Ministère public fédéral que, en se fondant sur une requête complétée dans l'intervalle, on pouvait dorénavant étendre à la Suisse l'avis de recherche judiciaire contre X. La CEP partage la manière de voir du chef de la Police fédérale et elle est d'avis qu'il convient de réexaminer la pratique suivie jusqu'à présent.

Enfin, aux yeux de la CEP, le manque d'information réciproque entre l'OFP et le Ministère public fédéral, d'une part, et entre l'OFP et les corps de police des cantons, d'autre part, pose un problème. C'est ainsi que dans le cas Musullulu (cf. 3.1) l'OFP a exigé des clarifications complémentaires de la part des autorités turques, mais a négligé de s'adresser au Ministère public fédéral pour savoir ce qu'on pouvait éventuellement retenir contre cette personne en Suisse même. De même, le Ministère public fédéral n'a pas tenu spontanément au courant l'OFP des éléments dont il disposait par l'intermédiaire des services centraux et des autorités de police du canton et de la

ville de Zurich. Il n'a pas non plus renseigné l'OFP de l'existence de rapports en sa possession, selon lesquels M. Musullulu avait séjourné en Suisse, sous de faux noms, en 1985 et 1986. Ces fausses identités étaient d'ailleurs connues du Ministère public fédéral. Ces carences sur le plan de l'information sont d'autant plus surprenantes que les transmissions par télex de l'OFP passent par la section Interpol au Bureau central suisse de police du Ministère public fédéral.

Compte tenu de ces constatations, la CEP fait les recommandations suivantes:

- La Suisse doit renforcer son action sur tous les plans afin de faciliter les procédures internationales d'entraide judiciaire, notamment en Europe, et de supprimer les obstacles inutiles.
- Il importe de simplifier et de coordonner la procédure de recours en matière d'entraide judiciaire; les voies de recours parallèles faisant double emploi sont à éviter.
- Il convient d'examiner dans quelle mesure il est possible de nouer et d'entretenir des contacts directs entre autorités étrangères sollicitantes et autorités suisses sollicitées et donc de réduire les voies hiérarchiques.
- A certaines conditions, il importe de donner à la Confédération la possibilité légale de se saisir de procédures d'entraide judiciaire lorsque celles-ci sont complexes, concernent simultanément plusieurs cantons ou lorsqu'un canton tarde à trancher.
- Il faut prendre des mesures d'organisation contribuant à améliorer la collaboration entre la Section entraide judiciaire et extradition, d'une part, et le Bureau central de police, d'autre part.
- Il importe d'améliorer de manière efficace la connexion des informations que possèdent les différents services; à cet effet, il est indispensable de mieux tirer profit des possibilités qu'offre l'informatique.

- Il convient de vérifier d'une manière systématique le dépôt et la liquidation des demandes d'entraide judiciaire; il sera possible par ce contrôle de prendre les mesures nécessaires en cas de retards inadmissibles dans la procédure.
- Lorsque les demandes d'entraide judiciaire sont lacunaires, il convient de s'assurer que les questions en retour soient posées sans délai.
- Au sein de la division compétente, il y a lieu d'améliorer l'efficacité des structures.

5. Passeports suisses

La presse s'est faite l'écho de reproches selon lesquels des passeports suisses avaient été indûment délivrés et abusivement utilisés. La CEP a examiné cette question. Dans la mesure où, dans ce contexte, il s'agit de l'utilisation de passeports suisses dans le cadre d'opérations des services secrets, on se reportera au chapitre VII, chiffre 9.2.

On relèvera que tout abus est exclu sur le plan fédéral au sein du service des affaires de police. Les passeports suisses ne sont, en effet, délivrés que par les bureaux ou services cantonaux des passeports, par les consulats suisses à l'étranger et par le service d'urgence des passeports que la Police cantonale zurichoise a ouvert à l'aéroport de Zurich-Kloten. Le service des affaires de police contrôle par sondages la manière dont travaillent les bureaux cantonaux des passeports.

Appréciation

La CEP n'a pas examiné systématiquement le domaine des passeports. Elle a uniquement pris en considération les informations qu'elle avait et n'a constaté aucun abus.

IX. OFFICE FEDERAL DES ETRANGERS**1. Introduction**

Dans le cadre de l'enquête, il est apparu, selon diverses sources, qu'au sein de l'Office fédéral des étrangers (OFE) des insuffisances s'étaient produites en relation avec la délivrance d'autorisations de séjour à des ressortissants étrangers. Dans certains cas, on a, de manière assez inhabituelle, accordé des permis de séjour à des personnes soupçonnées de trafic de drogue ou de participation au crime organisé à l'échelle internationale. Outre les considérations qui suivent, on se reportera aux chapitres IV., 7 et VIII., 3.1.

Dans la mesure où les autorités cantonales sont concernées dans ce contexte, la CEP a fait preuve d'une certaine retenue. Le respect de la haute surveillance par les soins de l'OFE ainsi que le comportement du Ministère public fédéral entrent cependant dans le cadre du mandat de la CEP.

La CEP a également examiné les reproches concernant le laxisme dans la délivrance de visas par l'Ambassade de Suisse à Sofia.

2. Autonomie des cantons dans les limites des contingents qui leur sont attribués

Les cantons sont compétents pour accorder des autorisations de séjour à des ressortissants étrangers. Ils décident, dans le cadre des prescriptions légales et des accords conclus avec les Etats étrangers et dans les limites de leur pouvoir d'appréciation, de l'octroi de permis de séjour et d'établissement. La Confédération a le droit de faire opposition et exerce ce droit sur le plan pratique donnant ou non son approbation à la

délivrance d'une autorisation par la Police cantonale des étrangers.

Les cantons ne peuvent accorder des autorisations de séjour à des étrangers exerçant une activité lucrative que dans les limites des contingents que la Confédération leur attribue. Ce sont, pour l'essentiel, les autorités cantonales compétentes pour le marché de l'emploi qui déterminent l'utilisation des contingents. Les questions économiques et celles relatives au marché du travail sont donc d'emblée soustraites au pouvoir de réexamen de l'OFE. L'approbation fédérale ne peut être refusée que si l'on a connaissance d'éléments défavorables concernant l'étranger en question. En cas de demandes de prolongation, le refus d'approbation est également possible lorsque le ressortissant étranger n'a pas transféré en Suisse le centre de ses activités ou qu'il ne se conforme pas au but de séjour qu'il a indiqué.

Les cantons disposent donc d'une marge de manoeuvre très considérable pour délivrer des autorisations de séjour et permis d'établissement à des ressortissants étrangers. Le droit de haute surveillance de la Confédération est limité; pratiquement, celle-ci ne peut refuser de donner son approbation qu'en cas d'abus dûment constatés. L'OFE manque donc d'instruments de contrôle qui lui seraient propres; dans ce domaine, il dépend largement des indications fournies par les cantons.

3. Arrangements fiscaux

En examinant certaines procédures, la CEP a constaté que certains cantons avaient conclu des arrangements fiscaux avec des ressortissants étrangers, préalablement à l'octroi d'autorisations de séjour. Par exemple, Z., originaire du Proche-Orient, effectuait déjà au début des années 80 des transactions commerciales portant sur l'or et les devises. Il fut donc

dénoncé en 1983 pour infraction à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement (RS 142.20). Lors de son interrogatoire, il a notamment déclaré avoir chargé, quelques mois auparavant, un avocat de s'efforcer de lui obtenir un permis de séjour. Récemment, il avait reçu le message suivant: *"le permis B lui serait accordé par le canton d'Uri, contre un dépôt de 50'000 francs."* Cette somme lui avait paru trop importante; par l'intermédiaire de son avocat, il avait pris rendez-vous avec le fonctionnaire compétent du canton d'Uri. *"Nous nous sommes mis d'accord que je n'aurais à payer que 15'000 francs pour la première année."* Dans le cadre de la procédure de dénonciation précitée, Z. fut condamné à une amende par le Ministère public du district de Zurich. L'OFE prononça contre lui une interdiction d'entrée en Suisse de deux ans, laquelle fut ensuite ramenée à une année par décision sur demande de reconsidération.

Immédiatement après l'expiration de l'interdiction d'entrée réduite à un an, l'OFE accorda en 1985, sur proposition de la Police des étrangers du canton d'Uri, tout d'abord un visa permanent. La même année encore, Z. se vit accorder une autorisation de séjour à l'année par le canton d'Uri et avec l'approbation de l'OFE. Les impôts cantonaux et communaux à payer furent fixés à 3'000 francs par année sur la base d'une taxation par appréciation (taxation d'office). L'examen de la demande de prolongation, déposée en 1986, fut différé jusqu'au paiement des arriérés d'impôts. Les explications exigées ultérieurement par l'OFE révélèrent que Z. n'avait pas transféré dans le canton d'Uri le centre de ses intérêts et que ce n'était pas non plus dans ce canton qu'il exerçait l'essentiel de ses activités lucratives. Se fondant sur ces éléments, l'OFE refusa au début de 1988 d'approuver la prolongation de l'autorisation cantonale de séjour. Entre-temps, Z. avait déposé une demande pour obtenir un visa permanent et le Ministère public fédéral communiqua à l'OFE, en réponse à la demande de l'OFE, qu'un Etat étranger enquêtait contre Z., soupçonné de participation à un

trafic international de drogue. En Suisse, il n'y avait aucune charge concrète contre lui de telle sorte qu'aucune raison péremptoire ne s'opposait à une admission limitée dans le temps. La CEP a examiné les documents qui avaient été remis à l'OFE et à la Police des étrangers du canton d'Uri par le Service central de lutte contre le commerce illégal de stupéfiants. A la lecture de ces documents il ressort que Z. était suspecté d'être le chef d'une organisation internationale de trafiquants de stupéfiants.

Deux autres cas concernent également le canton d'Uri, il s'agissait de deux ressortissants étrangers (notamment Emil Görpe, cf. chap. IV, 3). A la fin de 1980, ils avaient déposé une demande d'autorisation de séjour à l'année. Le même jour, tous deux signèrent une déclaration dont la teneur est la suivante: *"Le soussigné déclare formellement accepter durant les cinq premières années de sa prise de domicile dans le canton d'Uri, au sens d'une imposition à forfait sur la base des dépenses du contribuable, une taxation d'après laquelle le total des impôts dus par année et personne physique s'élève à 40'000 francs au moins. Sont ainsi couverts les impôts sur le revenu et la fortune pour le canton, la commune et la paroisse ainsi que l'impôt fédéral pour la défense nationale. Est réservée une imposition plus élevée dans le cadre des dispositions en vigueur de la loi fiscale du canton X."* Ils déposèrent en même temps un chèque d'une valeur de 150'000 US-Dollars auprès de la Banque cantonale d'Uri avec l'ordre *"de payer annuellement, à titre de contribution fiscale, le montant de 40'000 francs à la Recette d'Etat du canton d'Uri dans un délai de 30 jours à compter de la réception du bordereau d'impôts"*. Les autorisations de séjour sollicitées furent accordées au début de 1981. Après que le canton eut, à diverses reprises, prolongé les autorisations de séjour avec l'accord de l'OFE, celui-ci refusa son approbation en 1987 parce que les personnes en question n'avaient pas le centre de leurs intérêts dans le canton d'Uri. Les deux ressortissants étrangers et la société qu'ils dirigeaient figuraient nommément, depuis le milieu des années 80, dans des

rapports de police et étaient soupçonnés de participation au trafic international de la drogue.

Appréciation

En matière d'impôt fédéral direct, les arrangements fiscaux ne sont ni prévus ni admissibles. Par ailleurs, le concordat relatif à la conclusion d'arrangements fiscaux, auquel tous les cantons ont adhéré les uns après les autres, interdit de tels arrangements. Sont seuls admis les allègements légalement prévus et ce dans une mesure restreinte. En Suisse, les ressortissants étrangers sans activité lucrative peuvent être imposés à forfait d'après leurs dépenses. Or, ce n'était précisément pas le cas de Z. On peut même se demander si de tels arrangements fiscaux ne sont pas sans valeur juridique.

Sur le plan de l'Etat de droit, il est douteux de lier arrangements fiscaux et autorisations de séjour. A lui seul, un intérêt de nature fiscale ne saurait être décisif pour justifier l'admission d'un ressortissant étranger dans notre pays. Ce ne peut être que l'une des conditions préalables à examiner. L'autorisation de séjour ne saurait non plus dépendre de conditions étrangères au but visé par la législation sur le séjour et l'établissement des étrangers. La fourniture d'un minimum de prestations fiscales y est étrangère.

L'OFE ne dispose - on l'a vu plus haut - que de possibilités d'intervention très modestes au titre de la haute surveillance. Puisque les cantons ne doivent fournir à l'OFE que les documents de la police des étrangers en vue d'obtenir l'approbation de cet office, celui-ci n'est pas à même de contrôler s'il y a eu ou non conclusion d'arrangements ou de forfaits fiscaux. A l'avenir, l'OFE devrait disposer de tous les documents importants pour pouvoir porter une appréciation. D'ailleurs l'OFE ne dispose en propre d'aucun instrument ou moyen d'action lui permettant d'enquêter sur les faits. Pour toute

investigation, il dépend très largement des enquêtes des autorités cantonales et de leur volonté de coopération. Cette situation va à l'encontre d'un exercice efficace de la haute surveillance et se traduit par une retenue excessive de l'OFE.

Enfin, on a constaté que l'OFE - comme d'autres offices fédéraux par ailleurs (cf. chap. VIII, 3.3) - a parfois subi des pressions sous forme d'interventions de personnes de l'extérieur. Il y a lieu de s'opposer à ces tentatives d'influence.

On a déjà relevé l'absence ou l'insuffisance de collaboration entre le Ministère public fédéral et d'autres offices fédéraux (cf. chap. V, 4). Les informations dont disposait le Ministère public fédéral et qui auraient été très importantes pour l'examen de demandes de permis de séjour n'étaient transmises que parcimonieusement à l'OFE. Celui-ci n'a donc pas pu intervenir comme il aurait dû le faire. Il est urgent et indispensable d'institutionnaliser et d'améliorer les échanges d'informations.

4. Octroi de visa à des courriers convoyeurs de fonds

On a violemment critiqué la pratique de l'Ambassade de Suisse à Sofia en matière de visa. On lui reproche de s'être montrée trop large envers des convoyeurs de fonds, surtout lorsque ceux-ci étaient recommandés par une banque de grand renom.

Le problème de l'octroi de visa à divers détenteurs de passeports libanais, qui exercent l'activité de courriers, est connu des autorités compétentes depuis 1982. A cette époque, l'Ambassade de Suisse à Sofia s'était renseignée sur l'attitude à adopter concernant l'octroi de visa à des courriers libanais, convoyeurs d'or et de devises. Il s'agissait alors exclusivement de personnes dont les passeports comportaient déjà plusieurs visa d'entrée en Suisse. A l'origine, ces personnes avaient

obtenu leur visa à Beyrouth. Lorsque la situation se dégrada dans cette ville, elles transférèrent leur domicile dans un hôtel de Sofia. Toutes étaient connues comme faisant partie de la clientèle régulière de Swissair. Le Ministère public fédéral fut prié de prendre position sur la question de la délivrance d'autres visa. Il ne fit aucune objection d'ordre politique ou de nature policière. L'OFE, compétent en la matière, déclara qu'il acceptait que l'on délivre des visa à divers courriers libanais, convoyeurs d'or et de devises. Rien ne s'y opposait et cet octroi ne posait pas de problèmes sous l'angle de la police des étrangers. Cet office insista uniquement sur le fait qu'en cas de délivrance d'un visa permanent on mentionne sur celui-ci que la durée maximale de tous les séjours ne devrait pas dépasser trois mois.

Jusqu'à aujourd'hui, les services suisses à Sofia s'en sont tenus à cette pratique. Ils avaient l'approbation réitérée de Berne. Rien n'indique que l'on se serait efforcé de vérifier la provenance des valeurs transférées. Il y avait pourtant des indices selon lesquels Sofia se prêtait bien pour contourner les sévères contrôles aux frontières turques.

Par lettre du 19 janvier 1983, la Police zurichoise des étrangers posa à l'OFE la question, restée sans réponse, de savoir *"dans quelles circonstances M. Mustafa Parlak obtint le 27 août 1982 de l'Ambassade de Suisse à Sofia/Bulgarie un visa de six mois, manifestement au mépris de la directive en vigueur (pays tiers)"*. Les instructions de l'OFE prévoient en effet qu'un l'étranger doit, en règle générale, présenter sa demande de visa auprès de la représentation suisse à l'étranger qui est compétente au lieu de son domicile. S'il s'adresse à une autre représentation, il y a lieu de l'interroger sur les motifs de son choix. *"Lorsqu'il ne peut pas donner de raisons plausibles sur le choix de la représentation et que le requérant fait une impression mitigée, il faut alors l'adresser à la représentation compétente au lieu de son domicile."*

A la fin de 1984, lorsqu'un courrier turc avait pour la première fois présenté une demande de visa à Sofia, l'OFE avait indiqué à l'Ambassade de Suisse: *"A notre avis, il n'y a aucune nécessité d'admettre un traitement spécial. Une demande de ce genre pourrait aussi être présentée en Turquie."*

L'OFE défend cependant encore, dans une lettre du 9 mai 1989 adressée à la direction politique du DFAE, le point de vue suivant: *"Avec la collaboration du Bureau central de police du Ministère public fédéral, nous examinons en ce moment des mesures visant à mieux contrôler l'activité de courriers convoyeurs de fonds. On pourrait envisager à cet effet un échange systématique d'informations avec l'étranger, afin de vérifier s'il existe des relations avec le trafic de drogue. Une base juridique adéquate fait toutefois défaut pour pouvoir apporter des restrictions générales à la pratique concernant la délivrance de visa à de tels courriers."*

Appréciation

De l'avis de la CEP, il est possible de modifier sans autre la pratique concernant l'octroi de visa à des courriers libanais convoyeurs de fonds, surtout lorsqu'ils présentent leur demande de visa non pas dans leur pays de domicile, mais dans un Etat tiers. A cet effet, point n'est besoin de nouvelles bases légales. Compte tenu de la situation qui s'est modifiée depuis 1982, il est opportun de procéder à ce changement de pratique à l'égard de ces courriers, pour autant que l'on tienne vraiment à maintenir le régime du visa obligatoire.

Depuis longtemps, on soupçonne que les produits du trafic de drogue sont transférés de la Turquie vers la Suisse via la Bulgarie. Il est incompréhensible que l'on ait pas pris depuis fort longtemps des mesures pour empêcher des abus. A tout le moins faut-il veiller dorénavant beaucoup plus strictement à ce que des représentations suisses à l'étranger ne délivrent plus

de visa à des résidents de pays tiers, hormis quelques exceptions justifiées.

X. GESTION DES DOSSIERS

Les investigations que la CEP a effectuées ont révélé que de nombreux documents sont mal gérés. Les différentes pièces sont rangées par ordre chronologique dans des dossiers, mais la plupart de ceux-ci sont constitués de feuilles volantes. Il s'ensuit souvent un manque évident de clarté et un risque de désordre. Les pièces ne sont ni numérotées ni inventoriées. Par conséquent, il n'est pas possible d'examiner la plupart des dossiers sous l'angle de leur intégralité.

Il s'agit là d'une grave lacune, surtout pour les dossiers de procédure. La CEP a, par exemple, constaté que, dans un cas précis, des pièces de procédure avaient été égarées.

De plus, c'est très rarement que l'on peut déterminer le cheminement d'un dossier. Il n'est pas possible de savoir qui a constitué ou consulté tel ou tel dossier. Les travaux de la CEP en ont été entravés.

Le chef du service des recours du DFJP, Monsieur Hugo Schär, a déclaré à la CEP qu'à son avis il existe aujourd'hui des insuffisances effectives quant à la possibilité de reconstruire le cheminement des pièces. Il constate, en outre, que les actes de procédure qui parviennent jusqu'au service des recours sont souvent en mauvais état. Ces problèmes se posent à de nombreuses autorités inférieures, mais concernent plus particulièrement les dossiers du Délégué aux réfugiés et ceux de l'OFF.

Le Conseil fédéral et les offices fédéraux concernés doivent se préoccuper de ce problème et édicter une réglementation qui permette de supprimer les carences constatées. Il incombera aux commissions parlementaires de gestion de contrôler les mesures qui seront prises.

XI. APPRECIATION GENERALE

1.

La commission d'enquête parlementaire est chargée d'enquêter sur les reproches liés à la conduite du DFJP, de mettre en évidence les responsabilités éventuelles et les défauts de nature institutionnelle et de faire rapport à ce sujet. Pour des raisons de clarté et pour justifier les mesures proposées, les carences constatées sont présentées et expliquées de manière approfondie dans le présent rapport. Cela risque de fausser les proportions entre critiques et constatations positives. En effet, le travail de bon nombre de fonctionnaires dans bien des offices du DFJP est passé sous silence pour la seule et unique raison qu'il est correctement accompli. Pour que le présent rapport soit apprécié dans une perspective globale, il importe d'insister avec force sur le fait qu'indépendamment des critiques formulées le DFJP fonctionne bien, est dirigé correctement et mérite la confiance du Parlement et du public.

L'examen parlementaire de tout un secteur de l'administration n'est pas comparable à un contrôle financier. Une commission d'enquête doit donner suite aux indications qu'elle reçoit et procéder à des sondages; il est exclu qu'elle examine tous les dossiers sous l'angle de la bonne qualité de la gestion et des décisions. Il s'ensuit que les résultats des investigations de la CEP ne sauraient être exhaustifs.

A toutes les collaboratrices et à tous les collaborateurs du département qui ont injustement souffert des reproches adressés globalement au département, la CEP exprime sa gratitude pour le travail accompli et pour leur patience.

2.

Elisabeth Kopp fut quatre années durant conseillère fédérale. Elle a servi notre pays de son mieux et a rempli sa charge avec compétence, prudence et dévouement. Elle a assumé les épreuves physiques et psychiques découlant d'une telle charge avec autant de force et de succès que d'autres conseillers fédéraux.

Elle doit assumer la responsabilité politique et juridique des fautes qu'elle a commises et qui l'ont amenée à démissionner. Mais un jugement équitable implique que l'on ne se borne pas à considérer uniquement les fautes qu'elle a commises et que l'on mette dans la balance son engagement au service du pays.

3.

L'entretien téléphonique entre Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, et son mari est à vrai dire à l'origine d'une évolution qui a finalement abouti à sa démission du Conseil fédéral, mais ce n'en est point la cause principale. En effet, le comportement de Madame Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, après la conversation téléphonique est beaucoup plus grave. Elle n'a pas renseigné le Conseil fédéral et a persévéré dans son mutisme au moment où elle a su avec certitude que l'information transmise émanait du Ministère public fédéral. Malgré les appels de ses collaborateurs, elle s'est refusée à dire publiquement la vérité. Elle a tenté de convaincre sa collaboratrice personnelle de prendre toute la responsabilité sur elle et de présenter ainsi à l'extérieur une version des faits contraire à la vérité. Elle n'a pas rectifié les contre-vérités publiques de son mari, alors qu'elle était en mesure de le faire. Elle a longtemps laissé dans l'erreur l'opinion publique, l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Elle a ainsi nui à la considération de l'ensemble des autorités politiques et elle a également mis en péril la liberté d'action du Conseil fédéral. La confiance

envers elle a été à tel point ébranlée que sa démission devenait inévitable.

Ce n'est pas en première ligne la faute commise par Mme Elisabeth Kopp lors de l'entretien téléphonique, mais bien plus l'incapacité de l'admettre qui était incompatible avec les devoirs de sa charge.

4.

En Suisse, l'imbrication très marquée de la politique, de l'économie et de la société présente de nombreux avantages, mais l'affaire Kopp révèle aussi les faiblesses de notre système. Le destin politique de toute femme ou de tout homme politique est étroitement lié à l'activité professionnelle de son conjoint. Mme Elisabeth Kopp n'a pas voué une attention suffisante à ce fait, malgré son affirmation qu'elle savait tenir séparées son activité officielle et les activités de son époux. Elle n'y est pas parvenue. M. Hans W. Kopp assume, pour sa part, une responsabilité décisive parce qu'il n'a pas fait preuve des égards qu'exigeait la fonction publique de son épouse.

Pour tout acte public - et l'activité du conjoint d'un membre du Conseil fédéral y est assimilable - la réserve et la discipline personnelles sont l'expression de la responsabilité assumée envers la collectivité. Il n'est guère possible de résoudre ce problème uniquement par des prescriptions légales, par des critères juridiques d'incompatibilité. Les organes responsables ont pour tâche première non pas de porter leur attention sur le genre de vie ou l'état civil d'un candidat, mais au contraire d'éclairer d'autres liens. Si l'on veut éviter des crises semblables, il faut prendre en compte toutes les contingences sociales, économiques et personnelles dans un contexte pertinent et donc les présenter ouvertement.

5.

Le soupçon selon lequel les autorités suisses auraient été minées par le crime organisé est infondé. Des organisations criminelles sont toutefois actives en Suisse comme ailleurs et tirent parti de certaines caractéristiques positives de notre système pour commettre des abus. Plus une société est ouverte, plus elle est vulnérable. C'est ainsi que des trafiquants de drogue étrangers sont parvenus par le biais d'arrangements fiscaux à forfait à justifier d'un domicile en Suisse et à y poursuivre leur activité criminelle. A cet égard, il est urgent que les autorités compétentes fassent preuve d'une vigilance plus soutenue et qu'en particulier elles ne se laissent plus guider uniquement par des critères financiers. Etant donné que le trafic de drogue et celui des armes utilisent les mêmes canaux et que des affaires occultes sont également conclues dans ce contexte, le crime organisé parvient à faire en sorte que les intermédiaires impliqués dans des livraisons d'armes pourtant prohibées ne sont pas poursuivis. De même, l'attitude restrictive de l'Office fédéral de la police face aux mandats d'arrêt internationaux s'est révélée problématique. A cela s'ajoute la pénurie de personnel du service de lutte contre les stupéfiants, alors même que le procureur de la Confédération n'a pas fait preuve de suffisamment d'énergie pour y remédier et qu'il a omis d'entreprendre les permutations de postes indispensables. Toutefois, à ce sujet, le Parlement a sa part de responsabilité, lui qui en son temps a imposé le blocage des effectifs du personnel.

6.

De manière générale, on n'a pas discerné en temps utile les nouveaux dangers que le crime organisé et le trafic international de drogue font peser sur notre Etat. Le procureur de la Confédération a omis à tort, en dépit des propositions du collaborateur chargé du dossier, d'ordonner l'ouverture d'une en-

quête, ou d'enjoindre les cantons d'y pourvoir, contre toute une série de sociétés financières soupçonnées de blanchir de l'argent provenant du trafic de drogue. Cela a permis à ces sociétés de poursuivre en toute tranquillité leurs activités dans notre pays, sans y être inquiétées. Ce laxisme et la sous-dotation en personnel de l'office de lutte contre les stupéfiants font naître un autre danger: nos autorités ne se sont pas ralliées aux pratiques et méthodes de services étrangers en matière de poursuites pénales, au lieu de coopérer activement avec ces services.

7.

Le Ministère public fédéral et la Police fédérale oeuvrent dans un champ de tensions qui se situe entre, d'une part, les exigences de l'accomplissement d'un mandat de police qui doit être réexaminé en permanence et, d'autre part, le respect des libertés individuelles. Cette antinomie rend leur tâche extrêmement difficile. Le Ministère public et la Police fédérale ont en général fait du bon travail. C'est pourquoi il convient de préciser que les lacunes découvertes ne doivent pas être considérées isolément, mais appréciées en tenant compte du grand nombre des comportements corrects et appropriés. Notre Etat ne se définit pas uniquement par ses frontières territoriales, mais il fonde sa légitimité sur des libertés individuelles dont il est le garant pour chaque citoyenne et chaque citoyen suisse. Ces droits fondamentaux ont été mis en péril par la faiblesse de la conduite et de la gestion au sein du Ministère public fédéral ainsi que par les mauvaises orientations de l'exécution des tâches générales de police. Des menaces mal évaluées et en partie dépassées ainsi qu'une collecte de données insuffisantes dont on fit, de surcroît, un usage maladroit en résultèrent. Une cause concomitante de cette situation tient certainement à ce que ces domaines ont échappé à un contrôle adéquat des autorités politiques responsables et à ce que le Parlement ne dispose d'aucun moyen légal pour en exercer le contrôle approfondi. Il

incombera au Parlement de veiller dorénavant au respect des principes énoncés dans le présent rapport.

8.

La démission de Mme Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, ainsi que les griefs à l'encontre du Ministère public fédéral et d'autres offices du Département fédéral de justice et police ont abouti à une crise de confiance dans notre pays.

La confiance a ses racines dans l'ouverture et le contrôle de l'activité publique. Fait partie de ce dernier la critique publique par le Parlement. Les médias ont leur part de cette responsabilité; ils sont d'ailleurs dans une mesure notable à l'origine des investigations de la commission d'enquête. Cette exigence constitutive de l'Etat démocratique que toute activité publique soit limpide et contrôlée.

La commission soumet à l'Assemblée fédérale et à l'opinion publique des propositions de mesures diverses visant à promouvoir l'ouverture et à améliorer le contrôle de l'activité des pouvoirs publics.

XII. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Initiative parlementaire

En vertu de l'article 21bis de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, la commission soumet, sous forme d'une demande conçue en termes généraux, l'initiative parlementaire suivante:

Si les droits des commissions de gestion ne leur permettent pas d'exercer la haute surveillance, les deux commissions peuvent, par décision prise à la majorité des membres de chacune d'elles, instituer une délégation commune. Celle-ci sera composée d'un nombre égal de membres du Conseil national et de députés au Conseil des Etats. Après avoir entendu le Conseil fédéral, la délégation doit être habilitée à se faire remettre des dossiers tombant sous le coup du secret. Elle peut également entendre, comme témoins ou comme personnes tenues de renseigner, des fonctionnaires liés par le secret de fonction ou par le secret militaire. Les membres, les secrétaires et les rédacteurs des procès-verbaux sont de leur côté tenus de garder le secret.

Développement: cf. VII.2.

**Motion 1 "Dissociation des fonctions du procureur
de la Confédération"**

Le Conseil fédéral est prié de soumettre aux Chambres fédérales un projet de loi dont le contenu sera le suivant:

La fonction de procureur de la Confédération en tant qu'accusateur public doit être séparée de celle de premier responsable de la police politique et, au besoin, de celle de chef de la police judiciaire.

Développement: cf. VII.1.; V.1.; V.8.5; IV.7.3

Motion 2 "Protection des données dans le cadre du Ministère public fédéral"

Le Conseil fédéral est prié de soumettre ou d'édicter sans délai des dispositions sur la protection de données dans le sens suivant:

1. Des critères précis doivent d'être établis pour la collecte des données et des informations; il importe, en particulier, de redéfinir régulièrement le mandat général de police en vue de son application pratique.
2. Pour autant que des raisons impérieuses de protection de l'Etat ne s'y opposent pas, il y a lieu de concéder aux personnes concernées un droit de consultation et un droit de rectification. Une voie de recours à une autorité judiciaire est à prévoir en cas de refus de la consultation et de la rectification.
3. Les inscriptions et documents dépassés sont à détruire.
4. Lorsqu'il y a lieu de procéder à des examens de sécurité au sujet de candidats à un poste au sein de l'administration publique, il faut le mentionner dans la mise au concours. Si l'examen de sécurité fait naître des doutes au détriment du candidat, le résultat lui en sera communiqué et le droit d'être entendu lui sera accordé. Il bénéficiera du droit de consultation et de rectification ainsi que d'une voie de recours contre la décision prise à son égard.
5. Les examens de sécurité concernant des employeurs ou des mandants privés ne seront en principe plus admis. Si une base légale le permet exceptionnellement, on accordera au candidat les mêmes droits qu'à un candidat postulant un emploi dans l'administration publique.

Développement: cf. VI.5.; VI.6.; VI.7.; VII.3.; VII.4.

Postulat 1 "Ministère public"

Le Conseil fédéral est prié de réorganiser le Ministère public fédéral en prenant les mesures suivantes:

1. La situation des menaces qui pèsent sur la Suisse doit faire l'objet d'une nouvelle évaluation. Il importe de donner une grande importance à la lutte contre la criminalité internationale, en particulier le trafic de drogue et le blanchissage d'argent sale. Dans la répression du commerce illégal des stupéfiants, l'accent sera déplacé sur celui du financement.
2. Les activités du Ministère public fédéral doivent être mieux coordonnées. Trafic de drogue et d'armes, terrorisme, enlèvements doublés de chantages, agissements d'agents de renseignements et subversion politique nécessitent une approche d'ensemble. Le milieu criminel doit être mieux cerné que jusqu'ici; il y a lieu d'examiner la création d'une centrale de lutte contre le crime organisé.
3. Il faut accorder une importance accrue à la haute surveillance de la Confédération telle que le prévoit l'article 258 de la procédure pénale fédérale (PPF). De leur côté, les cantons doivent être mieux soutenus dans l'accomplissement de leurs tâches. Dans les cas qui concernent plusieurs cantons, il faut renforcer la collaboration et l'échange d'informations. Comme solution de rechange à la création d'une police fédérale des stupéfiants, il convient d'examiner s'il est possible d'associer à des enquêtes, sous la conduite du Ministère public fédéral, des fonctionnaires cantonaux possédant des attributions de fonctionnaires fédéraux.

4. Pour la collaboration avec des services étrangers en Suisse, il est indispensable de créer des bases juridiques claires garantissant au Ministère public fédéral la maîtrise de la procédure, tout en sauvegardant l'efficacité des enquêtes.

Développement: cf. IV.1.3; IV.1.4; IV.2.; IV.4.; IV.5.; IV.6.

Postulat 2 "Entraide judiciaire"

Le Conseil fédéral est prié de prendre les mesures suivantes:

1. La Suisse doit renforcer son action sur tous les plans afin de faciliter les procédures internationales d'entraide judiciaire, en Europe notamment, et d'éliminer les obstacles inutiles.

Il convient d'examiner dans quelle mesure il serait possible d'autoriser des contacts directs entre autorités étrangères requérantes et autorités suisses requises et, par conséquent, d'assouplir les voies hiérarchiques.

2. La procédure de recours en matière d'entraide judiciaire doit devenir plus cohérente et mieux coordonnée; il faut éviter les voies de recours parallèles faisant double emploi.

Il sied de donner à la Confédération la possibilité de se saisir, à certaines conditions, de la procédure d'entraide judiciaire lorsque celle-ci est complexe ou concerne plusieurs cantons à la fois, ou lorsqu'un canton tarde à trancher.

3. Il y a lieu de prendre des mesures d'organisation contribuant à faciliter et améliorer la collaboration entre les sections de l'entraide judiciaire internationale et de l'extradition de l'OFFP, d'une part, et le Bureau central de police du Ministère public fédéral, d'autre part.

Les différents offices et services seront tenus de mieux faire circuler leurs informations et de faire un usage accru de l'informatique.

Au sein de la division compétente en matière d'entraide judiciaire, il y a lieu d'examiner l'efficacité des structures.

Développement: cf. VIII.2; VIII.4.

Postulat 3 "Délivrance de visa"

Le Conseil fédéral est prié d'établir à l'attention de l'Assemblée fédérale un rapport complet sur l'obligation du visa et d'examiner dans quelle mesure il faut modifier la pratique relative à la délivrance de visa.

Il importe notamment d'éviter les abus. Des visa ne seront délivrés à des résidents d'Etats tiers que dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

Développement: cf. IX.4.

Postulat 4 "Gestion des dossiers"

Le Conseil fédéral est prié de réexaminer la tenue et le classement des dossiers, notamment des dossiers de procédure, au sein de l'administration fédérale et d'ordonner les améliorations nécessaires.

Développement: cf. X.

Evénements survenus au DFJP Rapport de la commission d'enquête parlementaire (CEP) du 22 novembre 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.02.1990
Date	
Data	
Seite	593-847
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 068

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.