

Evénements survenus au DFJP**Rapport complémentaire de la commission
d'enquête parlementaire (CEP)****du 29 mai 1990**

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport complémentaire concernant nos investigations au sujet des événements survenus au DFJP et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom de la commission:

Le président, Moritz Leuenberger
La vice-présidente, Josi Meier

Aperçu

- I. MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE**
- II. LES ENREGISTREMENTS DU MINISTERE PUBLIC
 DE LA CONFEDERATION**
- III. FICHER DE LA DIVISION PRESSE ET RADIO**
- IV. INFORMATION GENERALE**
- V. APPRECIATION GLOBALE**

TABLE DES MATIERES

I. MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE

- 1. Mandat**
 - 1.1 Situation à la fin de décembre 1989
 - 1.2 Fichiers récemment découverts par le Ministère public de la Confédération
 - 1.3 Délimination du mandat de la CEP
- 2. Organisation**
- 3. Procédure**
 - 3.1 Principes
 - 3.2 Problèmes particuliers touchant la procédure
 - 3.2.1 Refus de témoigner
 - 3.2.2 Demande de récusation

II. LES FICHIERS DU MINISTERE PUBLIC DE LA CONFEDERATION

- 1. Introduction générale**
- 2. Les fichiers encore utilisés aujourd'hui**
 - 2.1 Fichier principal
 - 2.2 Fichier photographique
 - 2.3 Archives du contrôle des photos d'identité
 - 2.4 Microfilms du fichier spécial
 - 2.5 Fichier "catégoriel" (fiches rouges)
 - 2.6 Fiches-RET (fiches faisant rapport sur des écoutes téléphoniques)
 - 2.7 Autres fichiers de la police politique
 - 2.8 Appréciation

- 3. Fichiers qui n'ont plus été tenus systématiquement**
 - 3.1 Introduction générale**
 - 3.2 Les différents fichiers**
 - 3.2.1 Documents ayant trait à des employés de la Confédération indignes de confiance ou suspects
 - 3.2.2 Fichier "Séparatistes" (Question jurassienne)
 - 3.2.3 Fichier "Suspects"
 - 3.2.4 Liste des suspects
 - 3.2.5 Fichier des extrémistes
 - 3.2.6 Fichier de l'aide à l'enfance de la Croix Rouge Suisse
 - 3.3 Appréciation**
- 4. Utilisation du TED**
- 5. Remise de dossiers aux archives fédérales**

III. FICHER DE LA DIVISION PRESSE ET RADIO

IV. INFORMATION GENERALE

- 1. Collaboration avec d'autres services officiels**
- 2. Collaboration avec des particuliers**
- 3. Appréciation**

V. APPRECIATION GLOBALE

I. MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE**1. Mandat****1.1 Situation à la fin de décembre 1989**

La commission d'enquête parlementaire (CEP) instituée par l'arrêté fédéral du 31 janvier 1989 (FF 1989 I 528) a remis son rapport final aux Chambres fédérales le 22 novembre 1989 (FF 1990 I 593), qui l'ont traité au cours de la session d'hiver 1989. Toutes les propositions de la CEP ont été adoptées.

La commission portait du principe qu'elle n'aurait à régler, début 1990, que des travaux de clôture. Il lui restait notamment encore à prendre des décisions concernant l'examen des dossiers et leur classement dans les archives, et à prendre acte du résultat d'enquêtes non encore achevées à la date de présentation du rapport.

Début mars, la CEP rendait compte aux Chambres fédérales des résultats d'une enquête terminée (cf. annexe: communication de la CEP du 12 mars 1990).

1.2 Fichiers récemment découverts par le Ministère public de la Confédération

Dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire du 22 novembre 1989, un chapitre est consacré à la police politique (pages 154 à 183). Dans le cadre de la collecte et du traitement des informations, on présente le fichier central existant, qui compte environ 900'000 fiches au total.

A la mi-février 1990, on apprend que, à côté du fichier principal de la police fédérale, il existait encore de très

nombreux autres fichiers, dont - malgré les questions posées à ce sujet - ni l'actuel chef du DFJP ni le Conseil fédéral ni la CEP ne connaissaient l'existence. Les fichiers en question furent mis en sécurité et remis au médiateur chargé par le Conseil fédéral de transmettre les documents à l'intention de la CEP.

Décidée à déterminer l'importance des fichiers découverts et à élucider d'autres questions dans ce contexte, la CEP a repris ses travaux d'investigation dans le cadre de son mandat.

1.3 Délimitation du mandat de la CEP

Les enquêtes complémentaires de la CEP avaient pour objectif de déterminer pourquoi elle n'avait pas été informée de l'existence de ces fichiers par les divers rapports écrits du Ministère public fédéral et lors des auditions de certains fonctionnaires du Ministère public fédéral.

La CEP a pour mandat d'examiner la licéité des fichiers en question et de déceler les défauts de principe et les insuffisances d'ordre constitutionnel qu'ils révèlent. Elle doit également faire apparaître les responsabilités, pour autant que celles-ci ne soient pas déjà traitées dans le rapport du 22 novembre 1989.

La CEP devait se limiter à procéder par des sondages dans les fichiers récemment découverts. Elle n'avait pas pour devoir de visiter les locaux du Ministère public fédéral pour s'assurer que l'on y établit pas d'autres fichiers supplémentaires.

De plus, il n'incombait pas à la CEP d'examiner la procédure suivie par le Conseil fédéral en relation avec la consultation des fiches et des dossiers. Les nombreuses demandes et propositions adressées dans ce contexte à la CEP

par des personnes concernées ont été transmises par celle-ci aux services compétents.

Enfin, il n'appartenait pas non plus à la CEP d'examiner d'autres mesures que le Conseil fédéral a envisagées de prendre à la suite des propositions parlementaires acceptées au cours de la session de décembre 1989 - à propos de la réorganisation du Ministère public fédéral par exemple. Ce travail relève des commissions de gestion.

2. Organisation

Entre le 1er janvier et le 29 mai 1990, la CEP a tenu au total dix séances. Elle a demandé de nombreux rapports écrits à plusieurs services de la Confédération et elle a interrogé au total 15 personnes.

Un grand nombre de nouvelles dénonciations provenant de particuliers ont donné lieu à diverses enquêtes. Des demandes concernant le champ d'activité de la commission d'enquête parlementaire no 2 ont été transmises à celle-ci.

Pour l'organisation des travaux de la commission, nous renvoyons aux explications qui figurent dans le rapport final du 22 novembre 1989 (chiffre I,2).

3. Procédure

3.1 Principes

Dans son rapport final du 22 novembre 1989, la CEP a donné des informations approfondies sur la procédure suivie, sa collaboration avec le Conseil fédéral, les cantons et des particuliers, ainsi que sur le caractère confidentiel de ses

travaux (chiffres I, 4 et 5). Elles valent aussi pour ses enquêtes complémentaires.

En ce qui concerne la remise de documents concernant certaines opérations du Ministère public, des divergences d'opinion entre la CEP et le Conseil fédéral sont apparues quant à l'interprétation de l'article 61, 4e alinéa de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). La CEP a fait usage de son droit de se faire remettre des documents, sans l'approbation du Conseil fédéral, lorsque ceux-ci étaient indispensables à ses élucidations. Ces divergences ont conduit à des retards. Afin de terminer néanmoins son rapport complémentaire pour la session d'été 1990, la CEP ne s'est fait remettre que les documents de deux opérations d'importance qui ont pris fin entre-temps. Les autres documents n'ont été examinés que de manière sommaire par un juge d'instruction.

Conformément à l'article 62, 2e alinéa de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils (LREC), la CEP a donné au Conseil fédéral l'occasion de s'exprimer sur le résultat des enquêtes complémentaires.

3.2 Problèmes particuliers touchant la procédure

La CEP a rencontré deux nouveaux problèmes de procédure:

Un ancien fonctionnaire du Ministère public a refusé de témoigner. La raison du refus de témoignage évoquée lors de l'audition - danger d'auto-accusation - n'a pas été considérée comme dénuée de fondement par la commission.

Le Ministère public de la Confédération a par ailleurs demandé la récusation du juge d'instruction Alexandre Tschäppät, collaborateur auquel la CEP avait fait appel. Se fondant sur un avis de droit de Monsieur Harald Huber, ancien président du Tribunal fédéral, la CEP a rejeté cette demande.

II. LES FICHIERS DU MINISTERE PUBLIC DE LA CONFEDERATION

1. Introduction générale

Dans son rapport du 22 novembre 1989, la Commission d'enquête parlementaire a formulé entre autres des critiques sur la méthode de travail de la police politique (rapport final, pages 163 à 194). Dans ce contexte, elle a traité principalement de certains aspects fondamentaux de la collecte et du traitement des informations recueillies.

Les investigations effectuées par la CEP auprès de la police fédérale en été et en automne 1989 avaient donné la nette impression qu'il n'existait pas d'autre fichier à côté du fichier principal - abstraction faite de certains documents de travail constitués pour les seuls besoins des spécialistes dans le cadre de procédures particulières. Ainsi, lorsqu'elle a été requise à réitérées reprises de produire des dossiers, la police fédérale a souligné que les fiches étaient exclusivement établies nominativement et classés dans l'ordre alphabétique et non pas selon des critères catégoriels déterminés ni selon d'autres critères. Au demeurant, aucune des personnes interrogées n'a fait mention du fait que le fichier principal avait été microfilmé - en dépit des questions qui lui ont été posées sur les mesures à prendre en cas de crise.

Après que le public eut été informé en février 1990 de l'existence d'autres fichiers, la CEP a repris ses travaux d'investigation. Elle a interrogé l'ancien procureur de la Confédération Rudolf Gerber, le substitut de celui-ci, le chef du service d'établissement des fiches ainsi que quelques spécialistes chargés de s'occuper des fichiers - certains ont pris leur retraite entre-temps. La Commission a également pris connaissance des fichiers découverts

ultérieurement et elle les a examinés en procédant à des sondages.

Au cours des auditions, le procureur de la Confédération, le chef de la police fédérale, de même que le chef du Service intérieur responsable de l'établissement des fichiers, ont déclaré qu'ils ignoraient pour l'essentiel dans une large mesure l'existence des divers fichiers spéciaux. Le procureur de la Confédération a signalé que la direction de la police politique incombait au chef de la police fédérale; celui-ci l'aurait chaque fois renseigné sur certains cas-limites et sur des questions revêtant un caractère de principe. Il a déclaré ne pas avoir lui-même travaillé avec les fichiers et n'avoir utilisé que rarement les fiches en question. Il a ajouté qu'il était au courant qu'à côté du fichier principal, il existait encore d'autres fichiers. Il estime donc avoir été "conscient du fait qu'il existait pendant la guerre des listes-S contenant les noms de personnes qui étaient considérées comme suspectes ou indignes de confiance, et qui auraient été arrêtées en cas de crise". Le fichier "Extrémistes" serait vraisemblablement identique à la liste des terroristes étrangers, dont il aurait eu connaissance. Il a par contre déclaré n'avoir jamais eu à faire avec un fichier "Jura", et il n'aurait pas davantage entendu parler d'une liste indiquant des employés de la Confédération indignes de confiance. Ce n'est que dans la presse qu'il aurait appris que les locaux du Ministère public fédéral recelaient un fichier "Enfants" de la Croix Rouge Suisse.

Le chef de la police fédérale a expliqué qu'il a chaque fois utilisé pour son travail les fiches du fichier principal ainsi que les documents y relatifs. Il ne se souvient pas d'avoir eu entre les mains d'autres fiches. Au cours des précédentes auditions devant la CEP, il était fermement convaincu qu'on ne pouvait avoir accès aux fiches du fichier central classées par ordre alphabétique qu'en utilisant le

nom de la personne concernée sans autre critère de recherche. S'il avait déjà eu connaissance à ce moment-là des fichiers "catégoriels", il lui aurait alors fallu mentionner ces fichiers ainsi que le principe de la remise des fichiers. La CEP n'avait pas été informée que le fichier principal avait été micro-filmé, parce que plus personne n'y avait pensé. Mais s'agissant des règles fixant les demandes d'examen des dossiers, il avait attiré l'attention du chef du DFJP en décembre 1989 sur le fait qu'en cas d'éventuelle destruction des fichiers qui ne sont plus utilisés, il ne faudrait pas oublier les micro-films. Il avait appris qu'une liste-S avait été établie sous la responsabilité de son prédécesseur, mais il supposait qu'une telle liste avait été détruite depuis. Peu après son entrée en fonction comme suppléant du chef de la police fédérale fin 1976, il avait également eu une fois l'occasion de voir le fichier des extrémistes. Là aussi, il avait été convaincu que ce fichier avait été détruit; il ne lui serait pas venu à l'idée qu'il pouvait encore exister. S'agissant d'enquêtes antérieures effectuées dans le Jura, l'existence de dossiers correspondants lui avait paru naturelle; il croyait que les données de ces dossiers étaient consignés dans le fichier principal; il avait cependant tout ignoré de l'existence d'un fichier spécial "Jura". En ce qui concerne le fichier "Enfants" de la Croix Rouge Suisse, ce n'est que dans la presse qu'il en avait appris l'existence. Il a déclaré en outre qu'il ignorait les raisons qui avaient amené ce fichier au Ministère public et qui était responsable de ce transfert.

Le chef du Service de l'intérieur responsable de l'établissement du fichier a déclaré ignorer que, outre le fichier principal, un grand nombre de fichiers manuels "de personnes" auraient été établis par les spécialistes concernés. Il n'aurait en fait "appris réellement l'existence de ces fichiers que ces dernières semaines, si ce n'est ces derniers jours". La CEP n'avait pas été informée de

l'existence du micro-film du fichier central simplement parce que ce micro-film ne revêtait aucune importance. Le chef du service intérieur avait été au courant qu'un fichier "suspects" et un fichier "extrémistes" avaient été établis, tout en ignorant l'organisation détaillée de ces fichiers. Il supposait au demeurant que l'un et l'autre fichier n'existait plus. Il avait tout ignoré d'une éventuelle liste d'employés indignes de confiance. Il n'avait pas davantage été au courant qu'un fichier "Enfants" de la Croix Rouge Suisse se trouvait dans les locaux du Ministère public.

Appréciation

Conformément au mandat qui lui était imparti, les investigations de la CEP effectuées en été et en automne 1989 étaient principalement orientées sur la direction du Ministère public fédéral. A cette fin, la Commission d'enquête s'est renseignée auprès de la direction du Ministère public au sujet du déroulement du travail. Les récentes auditions ont fait apparaître que les personnes interrogées auparavant - le procureur de la Confédération, son substitut, le chef de la police fédérale ainsi que ses deux suppléants - n'étaient qu'insuffisamment informés du déroulement du travail et des procédures suivies au Ministère public de la Confédération. S'agissant en particulier des fichiers, on a relevé que les chefs responsables n'avaient pas de vue d'ensemble des très nombreux fichiers, dont certains avaient été établis sur la propre initiative de certains spécialistes. On a par exemple continué à tenir le fichier des extrémistes (cf. II.3.2.5), au moins jusqu'en 1986, alors que le chef de la police fédérale le croyait arrêté depuis longtemps, et que le procureur de la Confédération avait confondu avec un autre fichier. La liste des suspects (cf. II.3.2.4), que le procureur de la Confédération imaginait n'avoir été établie que pendant la guerre, était tenue à jour à intervalles réguliers, les dernières inscriptions remontant à 1975.

L'absence de vue d'ensemble et le contrôle insuffisant de la direction du Ministère public sur l'activité de ses collaborateurs ont également joué un rôle déterminant dans le fait que la CEP n'était pas au courant de l'existence des fichiers spéciaux lors des auditions de l'été/l'automne 1989. Cela explique d'ailleurs que non seulement le Conseil fédéral, mais également la population suisse aient été tout à fait surpris d'apprendre en février 1990 qu'il existait encore un grand nombre d'autres fichiers.

2. Les fichiers encore utilisés aujourd'hui

Les investigations auxquelles la CEP a procédé récemment montrent qu'un grand nombre de fichiers spéciaux ont été établis dans une large mesure sur l'initiative propre des spécialistes, d'entente avec leurs supérieurs directs et selon des critères qu'ils avaient eux-mêmes fixés pour l'essentiel. La direction du Ministère public n'avait établi aucune directive dans ce sens; on a également constaté qu'il n'existait pas de recensement central ni de contrôle des divers fichiers spéciaux. L'affectation concrète du fichier, les personnes contactées ou les informations recueillies, l'utilisation des données, mais également la durée de l'enregistrement, tous ces éléments avaient été laissés dans une large mesure à la libre appréciation des spécialistes concernés; en général, aucune directive correspondante n'avait été décrétée par la direction du Ministère public.

En règle générale, les fichiers spéciaux encore utilisés à ce jour ne contiennent aucun renseignement qui ne figure déjà dans le fichier principal. En cela, ils ne peuvent nullement influencer sur les renseignements dont dispose la police fédérale. Mais alors que le fichier principal est établi exclusivement par noms classés par ordre alphabétique, les fichiers spéciaux permettent d'accéder à des informations relatives à des personnes en utilisant

d'autres critères de recherche, tels que l'appartenance à un parti, un métier déterminé, un événement, un employeur, etc.

La CEP a examiné les fichiers spéciaux en détail. Dans la mesure où il s'agit de fichiers actuels et encore utilisés aujourd'hui, on ne présentera ici de manière succincte que les fichiers principaux, sur lesquels la population entend à juste titre être informée; il ne sera pas fait mention d'un grand nombre d'autres fichiers, qui ne revêtent qu'une importance secondaire. S'agissant des fichiers qui ne sont plus établis systématiquement, nous renvoyons au chiffre 3.

2.1 Fichier principal

Le fichier principal représente le recueil de renseignements le plus complet dont dispose la police fédérale. Il comprend toutes les données de la police judiciaire et de la police politique. Il sert en outre d'instrument de contrôle de gestion. Il contient des renseignements concernant plus de 900'000 personnes ou portant sur des événements (cf. rapport final, page 170 s). Les fiches comprenant une ou plusieurs indications sont classées par ordre alphabétique d'après les noms des personnes ou des matières concernées. Selon l'ampleur des informations recueillies, une même personne peut donner lieu à une ou plusieurs fiches. Quelque 100'000 autres fiches ont été triées et classées séparément à l'occasion d'un "nettoyage" effectué au milieu des années 80. Il était toutefois possible à tout moment d'avoir accès à ces fichiers; on y trouve d'ailleurs des indications inscrites récemment. Ces quelque 100'000 fiches ont été remises aux Archives fédérales le 8 mai 1990 par le préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat.

2.2 Fichier photographique

Un fichier photographique séparé, qui compte environ 126'000 photos, dont à peu près 11'000 concernent des ressortissants

suisses (hommes et femmes), fait partie intégrante du fichier principal. Un examen par sondage a révélé que la police politique a photographié elle-même certaines personnes lors d'événements particulières, et qu'elle a développé les clichés correspondants, ou que les photos d'identité ont été utilisées par la police des étrangers, par des bureaux des passeports cantonaux ou par des services de contrôle des véhicules, et une fois ou l'autre également par des chancelleries communales. Des informations tirées des archives photographiques ont en outre été utilisées pour identifier certaines personnes.

2.3 Archives du contrôle des photos d'identité

Les indications nécessaires pour réaliser les auditions concernant les personnes voyageant dans les pays de l'Est (cf. rapport final pages 189 s) sont communiquées au Ministère public par des employés de la police frontalière. Celle-ci photographie à cette fin les passeports des voyageurs à des postes de douane sélectionnés. Les documents photographiques sont conservés dans des archives spéciales affectées au contrôle des photos d'identité. Le 27 décembre 1989, le Ministère public a établi pour la dernière fois une directive précisant que dorénavant, les passeports des ressortissants suisses et des étrangers domiciliés en Suisse devaient également être recensés, dans la mesure où ils contiennent des visa ou des cachets provenant de certains Etats étrangers. Cette directive a été supprimée par le chef du DFJP dans le cadre des mesures immédiates qu'il a arrêtées le 12 février 1990.

2.4 Micro-film du fichier principal

Le fichier principal a été systématiquement reproduit sur des micro-films à des intervalles d'environ 10 ans, la dernière opération remontant à 1980. Une copie des microfilms se trouvait dans les locaux du Ministère fédéral,

et l'autre avait été déposée dans un coffre d'une banque à Berne. L'un des spécialistes interrogés a fait état d'une 3e copie supplémentaire, qui devrait se trouver dans un endroit protégé et secret, en vue d'une éventuelle situation de crise. Le procureur de la Confédération a déclaré ignorer l'endroit où était conservée cette 3e copie; il supposait que les micro-films étaient conservés "soit dans le coffre d'une banque soit dans un quelconque endroit situé dans les montagnes". le chef de la police fédérale a déclaré qu'en dehors des deux micro-films découverts, il n'en existait pas d'autre, ce qui a d'ailleurs été confirmé dans le rapport du Ministère public établi à l'intention de la CEP. Ce rapport précise en outre que trois micro-films concernant un fichier "personnes" et "catégoriel" avaient été remis au Ministère public en 1980.

2.5 Fichier catégoriel (fiches rouges)

Au service d'exploitation, qui est chargée d'établir les fiches destinées au fichier principal, divers spécialistes (ficheurs) établissent des fiches catégorielles séparées, chacun dans son domaine respectif. Ces fiches (les fiches rouges) sont enregistrées d'après la systématique interne des dossiers. Elles contiennent en règle générale les mêmes données - sous une forme toutefois abrégée - que celles du fichier principal qui sont classées par ordre alphabétique. On y trouve par exemple des informations concernant des "employés de la Confédération indignes de confiance ou suspects" (cf. II. 3.2.1) ou bien des "journalistes", aussi bien en utilisant comme critère de recherche le nom de la personne concernée dans le fichier principal que les fiches rouges établies par domaine. Grâce à ce procédé, le fichier principal peut ainsi être enregistré non seulement par noms classée par ordre alphabétique, mais également à l'aide du fichier catégoriel en utilisant d'autres critères de recherche. Il n'existe pas de directive générale régissant la gestion du fichier catégoriel; comme pour le fichier

principal, c'est au ficheur compétent pour son domaine spécifique de décider pour l'essentiel de quelle manière il consignera les informations qui lui sont communiquées par les employés en poste à l'étranger ou par les services de renseignements. Un examen par sondage a révélé en outre que ces dernières années, les divers ficheurs n'ont plus complété ni tenu à jour le fichier catégoriel régulièrement et selon des critères uniformes. Il en résulte que la qualité des quelque 10'000 fiches rouges - chiffre approximatif - varie très fortement d'une fiche à l'autre.

2.6 Fiches-RET (fiches faisant rapport sur des écoutes téléphoniques)

Les résultats des contrôles des écoutes téléphoniques réalisées lors d'enquêtes judiciaires (cf. rapport final, pages 153 s), sont dépouillés systématiquement. Afin d'identifier tout d'abord les interlocuteurs, on commence par consulter le fichier principal et - si l'on n'y trouve pas les indications voulues - on charge le service de renseignements du canton de domicile d'établir un rapport explicatif. L'essentiel de la conversation est en règle générale consigné - succinctement - sur une fiche d'écoute téléphonique (fiche-RET), qui fait partie intégrante des dossiers d'enquête de la police judiciaire. Dans le fichier central, la fiche de l'interlocuteur portera alors une mention correspondante. Etant donné que les fiches-RET ne sont pas établies ni traitées de manière uniforme par les ficheurs concernés, il n'existe aucune garantie que chaque indication consignée sur une fiche-RET a son équivalent dans le fichier principal.

2.7 Autres fichiers de la police politique

Outre ces principaux instruments de travail, la police politique dispose de divers autres fichiers classés par matières, tels que des interdictions d'entrée exécutoires,

des autorisations de prendre la parole en public, des demandes de naturalisation, etc.

2.8 Appréciation

Les investigations complémentaires n'ont fait que confirmer les critiques concernant le déroulement du travail de la police fédérale qui avaient déjà été formulées dans le rapport final de la CEP du 22 novembre 1989 (cf. page 175 s), à savoir l'absence d'une conception générale dans le domaine de la police politique. En effet, ni le Conseil fédéral, ni le chef du DFJP, ni même la direction du Ministère public ne déterminaient les critères fixant le contenu des opérations. Ce sont bien davantage les spécialistes de la Confédération et des cantons qui arrêtaient la procédure à suivre de manière autonome et sans coordination. Il en résulte que les méthodes de collecte et de traitement des informations étaient inadéquates, parfois même arbitraires.

Aussi n'est-il pas surprenant que des fichiers au contenu différent soient commencés puis arrêtés - selon les prétendus besoins du spécialiste concerné -, établis en parallèle ou utilisés sans contrôle, sur l'initiative propre de celui-ci.

La CEP reprend les constatations du rapport final du 22 novembre 1989 (pages 175 s.) selon lesquelles il faut préciser concrètement le mandat général de police et actualiser sans cesse l'appréciation des dangers. Aux échelons inférieurs, les critères fixés par les autorités politiques et par la direction du Ministère public devront donc être réellement respectés.

La question de l'établissement des fichiers doit être aborder de façon globale. Il conviendra d'une part de veiller à ce que les atteintes à la personnalité des personnes concernées par l'établissement des fichiers

reposent sur une disposition légale claire et précise. Il incombera au législateur de déterminer de manière suffisamment précise le but de la collecte des données, les moyens auxquels il est licite de recourir pour se procurer les informations, le cercle des personnes concernées, et la nature des données à enregistrer. Il lui appartiendra également de régler la transmission des informations, de codifier les voies de recours ouvertes aux personnes concernées et de prendre les mesures propres à empêcher que les données recueillies dans un but précis soient utilisées à des fins différentes. D'autre part, on tiendra compte du fait que, en vertu du principe de la proportionnalité, ne peuvent être réunies et traitées que les informations indispensables à l'accomplissement de tâches concrètement bien définies.

3. Fichiers qui n'ont plus été tenus systématiquement

3.1 Introduction générale

Lors de la perquisition systématique des bureaux, armoires et archives de mi-février 1990, on a découvert dans les locaux du Ministère public fédéral de nombreux fichiers dont l'existence était dans une large mesure inconnue des responsables. Ces fichiers découverts ultérieurement ont été remis sur l'ordre de M. Arnold Koller, président de la Confédération, au médiateur du Ministère public fédéral M. Haefliger, ancien président du Tribunal fédéral, à l'intention de la CEP pour conservation. Parmi les documents découverts se trouvaient un grand nombre de fichiers dépassés depuis longtemps, qu'il nous semble inutile de présenter ici en détail, tels que des boîtes de fiches contenant des données relatives à des personnes, un fichier photographique concernant des membres éminents d'un parti politique suisse des années 50, un fichier des diplomates

étrangers ayant quitté la Suisse ou bien encore une liste d'étudiants d'une université suisse établie en 1972. Ces fichiers contenaient les insuffisances déjà relevées plus haut, et ne donnent donc lieu à aucune remarque particulière. Aussi la CEP se bornera-t-elle à présenter uniquement les fichiers et recueils de données qui lui semblent particulièrement importants.

D'après les déclarations de toutes les personnes interrogées - qui concordent sur ce point -, les fichiers qui seront présentés en détail ci-après n'ont plus été systématiquement tenus ni utilisés ces derniers temps, à l'exception du fichier catégoriel concernant les employés indignes de confiance ou suspects.

3.2 Les différents fichiers

3.2.1 Documents ayant trait à des employés de la Confédération indignes de confiance ou suspects

Lors de la présentation des fichiers "catégoriels", la CEP a révélé l'existence de fichiers séparés, répartis par domaines et établis selon le plan interne d'établissement des dossiers. Outre de très nombreux autres fichiers catégoriels, le Ministère public a également établi un fichier spécial concernant les employés de la Confédération suspects ou indignes de confiance. Les dernières inscriptions remontent à octobre 1989, ce qui signifie que le fichier des suspects était encore utilisé récemment. Ce fichier avait été établi sur les directives du Conseil fédéral du 5 septembre 1950, relatives à la dissolution des rapports de service des fonctionnaires, employés et autres catégories de personnel de la Confédération qui étaient considérés comme indignes de confiance. Ces directives ont été supprimées dans le cadre des mesures immédiates décrétées par le Conseil fédéral le 12 mars 1990.

Dans son rapport final du 22 novembre 1989 (pages 183 s), la CEP a déjà évoqué la problématique des examens du personnel sous l'angle de la sécurité; la motion correspondante a été transmise par les chambres fédérales pendant la session d'hiver 1989. Le fichier des employés indignes de confiance ou suspects et les dossiers correspondants examinés lors des investigations complémentaires ne font que confirmer les constatations faites lors des premières enquêtes.

Le Ministère public fédéral a remis à la CEP les dossiers de 32 personnes ainsi que 16 dossiers catégoriels concernant des employés de la Confédération indignes de confiance ou suspects. Les dossiers catégoriels sont classés par départements et par organisation (CFF et PTT) et ils contiennent tous des renseignements sur un grand nombre d'employés. On y trouve parfois aussi des indications relatives à des employés cantonaux ou municipaux. Les renseignements recueillis sont consignés d'une part dans le fichier principal sur la fiche correspondante de l'employé concerné, et ils figurent d'autre part dans le fichier catégoriel correspondant, sous une forme abrégée. La plupart des indications se rapportent à des événements survenus pendant les années soixante; très peu portent sur ces dernières années. Ainsi que cela a été relevé pour l'ensemble de la collecte générale d'informations effectuée par la police fédérale, l'examen par sondages du fichier concernant les employés de la Confédération indignes de confiance ou suspects a montré que les données enregistrées ne concernent pas seulement des faits dûment vérifiés (cf. rapport final, pages 177 s). On a par exemple relevé sur une fiche datant de 1963: "Concernant X, la police n'a pas connaissance de faits répréhensibles. On sait toutefois qu'il a des relations avec des milieux jurassiens et qu'il semble entretenir des relations amicales avec Z. Il est en outre fortement soupçonné d'être homosexuel".

La CEP a reçu en outre une information qui dénonçait l'existence d'une liste d'employés de la Confédération (hommes et femmes) alcooliques. Aussi bien le Ministère public que l'Office fédéral du personnel ont clairement démenti l'existence d'une telle liste, actuelle ou passée.

3.2.2 Fichier "Séparatistes" (Question jurassienne)

Au début des années cinquante, alors que des attentats en relation avec la montée du séparatisme avaient été commis dans le Jura, un "fichier Jura" a été établi. Ce fichier contient des indications concernant approximativement plus de 1'000 personnes. Y sont recensés par ordre alphabétique et classés par endroits et par noms les responsables réels, présumés ou seulement potentiels d'actions séparatistes. Les dernières indications remontent à 1965. Un examen par sondage a montré que chaque personne inscrite dans le fichier "Jura" ne l'est pas obligatoirement dans le fichier principal.

3.2.3 Fichier "Suspects"

Le fichier "Suspects" a été établi au début des années cinquante par un spécialiste -qui est actuellement en retraite-, en tant que fichier de renvoi pour le fichier principal. Il a ensuite été remplacé au début des années septante par le fichier des extrémistes. Le spécialiste concerné n'en a pas moins continué à le tenir jusqu'à sa retraite en 1983, de manière plus ou moins systématique. Les auditions réalisées ont toutefois fait apparaître que dès les années septante, le fichier "Suspects" ne revêtait aucune importance générale.

Le fichier "Suspects" compte environ 10'000 fiches. Il est fondé pour l'essentiel sur les fiches vertes du fichier principal ainsi que sur les indications fournies par les services de renseignements (cf. 3.2.4). Il ne contient pas

d'autre renseignement. Le fichier "Suspects" est subdivisé en plusieurs sous-fichiers qui sont classés par thème: extrême-droite, partisans du mouvement anti-nucléaire, terroristes sud-tyroliens, organisations d'extrême-gauche, organisations d'étudiants extrémistes, employés municipaux ou cantonaux suspects, employés d'entreprises publiques de la Confédération, employés d'entreprises privées sélectionnées, de firmes ou entreprises commerciales suspects. Il existe également un sous-fichier signalétique des suspects.

3.2.4 Liste des suspects

Jusqu'au milieu des années septante, les services de renseignements cantonaux étaient tenus de signaler tous les deux ans à la police fédérale les personnes relevant de leur ressort géographique particulièrement suspectes du point de vue de la sécurité de l'Etat. Ils devaient aussi classer ces personnes par "degré de suspicion" en plusieurs catégories. Au nombre de cinq au début, celles-ci sont passées à trois. C'est en se fondant sur ces renseignements que la police fédérale établissait la liste des "suspects"; au fur et à mesure qu'on actualisait les listes - ce qui avait lieu régulièrement - on détruisait en même temps les anciennes listes. La liste découverte date de 1975/76; selon les déclarations des personnes interrogées, plus aucune autre liste n'avait été établie ensuite, et les cantons avaient aussi été libérés de leur obligation de fournir des renseignements.

La liste des suspects, qui date de 1985/76, comprend 309 rapports abrégés qui concernent des ressortissants suisses suspects. Bien que la direction du Ministère public et divers collaborateurs de la police fédérale - dont le spécialiste qui a établi la liste et qui a pris sa retraite entre-temps - ont été interrogés à ce sujet, la CEP n'a pas réussi à déterminer tout à fait l'importance et les

conséquences des renseignements qui figuraient sur cette liste. Elle était fondée sur l'ordonnance du 12 janvier 1951 du Conseil fédéral relative à la sauvegarde de la sécurité de la Suisse, que le Conseil fédéral avait approuvée à titre de mesure de précaution, sans la mettre en vigueur. Cette ordonnance prévoyait différentes mesures en cas de mobilisation: l'obligation d'annoncer à la police, de faire surveiller par la police, voire de faire interner les personnes présumées suspectes et réputées dangereuses pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat; l'internement ne pouvait toutefois avoir lieu que sur décision du Conseil fédéral. Cette ordonnance a été abrogée par le Conseil fédéral le 21 février 1990.

3.2.5 Fichier des extrémistes

Alors que le fichier des suspects perdait de son importance, un autre collaborateur de la police fédérale établissait au début des années septante le fichier des extrémistes, qui remplaça finalement le fichier des suspects. Le fichier des extrémistes représente pour l'essentiel un extrait du fichier principal. Un sondage a révélé qu'en règle générale, les personnes inscrites dans le fichier des extrémistes disposaient d'une fiche correspondante dans le fichier principal. Le fichier remis à la CEP compte à peu près 8'000 fiches, qui concernent presque exclusivement des ressortissants suisses.

Le fichier des extrémistes est subdivisé par cantons, les noms des personnes étant classés par ordre alphabétique selon leur canton d'origine. A côté des données ayant trait aux personnes concernées, les fiches contiennent uniquement des indications précisant l'appartenance à un parti ou le contexte politique général (tel que "gauche", "commune", "démocratie"). Elles ne contiennent pas d'autres renseignements. Ceux-ci peuvent être obtenus en consultant la fiche correspondante du fichier principal. Dans certains cas, on a

relevé des indications reprises du fichier des suspects datant des années cinquante; la plupart des renseignements a toutefois été recueillie dans les années septante et au début des années huitante, les derniers remontant à 1986. Passé cette date, le fichier des extrémistes - qui n'est plus disponible dans son intégralité - n'a plus été tenu à jour, sans toutefois que la direction du Ministère public ait pris une décision sur ce point; c'est le spécialiste compétent de la police fédérale qui a décidé de son propre chef d'interrompre la tenue du fichier en question.

Selon les déclarations des personnes interrogées, le fichier des extrémistes permettait principalement d'avoir une vue d'ensemble des partis et organisations politiques des forces de gauche.

3.2.6 Fichier de l'aide à l'enfance de la Croix Rouge Suisse

A l'occasion de sa conférence de presse du 16 février 1990, qui avait pour thème les fichiers découverts ultérieurement, le président de la Confédération Arnold Koller a informé la population qu'on avait également découvert un fichier de la Croix Rouge Suisse (CRS), contenant des données personnelles ayant trait à des enfants qui avaient effectué un séjour en Suisse après la guerre à des fins de convalescence ou de vacances. Ledit fichier avait été offert par la CRS au Ministère public il y a environ dix ans. Le Ministère public espérait y trouver des renseignements sur des cas d'espionnage".

La CRS s'est déclarée indignée et a démenti avoir eu l'intention de soutenir activement le Ministère public dans sa recherche de cas d'espionnage, en mettant son fichier à la disposition de celui-ci. Par la suite, aussi bien la CRS que le DFJP ont procédé à des investigations visant à déterminer pour quelles raisons et de quelle manière le

Ministère public était arrivé en possession du fichier "Enfants" de la Croix Rouge Suisse. La CEP a procédé à des investigations.

Selon la liste d'inventaire de la CRS du 23 mars 1978, il s'agit du fichier concernant l'ancienne aide à l'enfance de la CRS. Il comprend 6 armoires renfermant à peu près 183'000 fiches, sur lesquelles figurent les noms des enfants concernés et ceux de leur famille d'accueil, ainsi que d'autres indications concernant l'état de santé d'éventuelles particularités de ces enfants. Tous les séjours - allant de 3 à 6 mois - effectués par les enfants étrangers à des fins de convalescence ou de vacances, y étaient recensés. Il serait donc faux de prétendre que seuls les enfants ayant séjourné dans une famille d'accueil suisse après la guerre y étaient répertoriés. Le fichier indique en outre les séjours effectués en Suisse par des enfants étrangers pendant la guerre et pendant la crise de 1968 en Tchécoslovaquie.

Ni au Ministère public fédéral ni à la CRS on n'a trouvé de correspondance sur le transfert du fichier, et pas davantage de reçu attestant la remise de ce fichier, malgré l'importance de celui-ci.

Malgré des investigations approfondies et l'audition des collaborateurs et collaboratrices concernées du Ministère public fédéral et de la CRS, la CEP n'a pas déterminé les raisons pour lesquelles le fichier de la CRS avait été remis au Ministère public. Cela est entre autres dû au fait que - abstraction faite de quelques notes de dossiers peu significatives- il n'existe aucun document écrit, et que diverses personnes susceptibles de fournir des renseignements sont décédées entre-temps.

Les investigations ont toutefois révélé que, selon toute probabilité, deux fichiers avaient été établis parallèlement. L'un de ces deux fichiers avait été mis par la suite à

la disposition de la division fédérale de la police (appelée aujourd'hui "Office fédéral de la police"). Un ancien collaborateur de la division fédérale de la police se rappelle que chaque fiche comprenait une photo d'identité de l'enfant, contrairement aux fiches du fichier CRS. Il ne se souvient plus d'autres détails, mais il pense que le fichier de la division de la police ne signalait pas les maladies ni les événements particuliers. Selon cet ancien collaborateur, le chef de section compétent avait donné l'ordre de détruire ce fichier à la fin des années cinquante ou au début des années soixante, ordre qui avait été exécuté.

S'agissant du fichier "Enfants" de la CRS, découvert au Ministère public, il est établi que des employés du Ministère public l'ont transporté du grenier de l'ancien siège de la CRS, situé à la Taubenstrasse, puis qu'ils l'ont déposé dans les locaux souterrains du Ministère public soit à quelques pas. La CEP n'a pas établi de qui les employés du Ministère public avaient reçu l'ordre de le faire, ni qui, du côté de la CRS, avait donné l'autorisation nécessaire pour transporter ledit fichier.

Seul l'employé compétent chargé de gérer les dossiers avait accès au 3e sous-sol du Ministère public. Il a assuré qu'après avoir été déposé dans les archives du Ministère public, le fichier n'avait jamais été utilisé dans un but de renseignement. La CRS aurait au contraire prié le Ministère public à réitérées reprises de consulter le fichier "Enfants" pour répondre à certaines questions. L'employé compétent aurait répondu personnellement à ces questions, et il aurait fait parvenir chaque fois à la CRS les photocopies de fiches désirées.

Au cours d'une interview radiophonique, le chef du DFJP a déclaré que le fichier "Enfants" de la CRS avait également été utilisé dans un cas concret par le Ministère public à des fins d'enquête. Les investigations de la CEP ont fait apparaître qu'au début des années septante, le Ministère

public avait établi des contacts avec la CRS, dans le cadre d'une enquête visant à révéler l'identité présumée falsifiée d'une personne soupçonnée d'espionnage. Selon le Ministère public, des informations tirées d'un fichier de la CRS auraient également été utilisées dans cette procédure d'enquête, et avaient considérablement fait progresser l'enquête. C'est cette collaboration fructueuse qui avait ensuite incité le Ministère public à reprendre le fichier de la CRS en 1978, en vue de procéder éventuellement autres investigations, puisque la CRS ne l'utilisait plus. Il n'y a pas de raison de penser que ce fichier a effectivement été utilisé dans ce sens par la suite.

3.3 Appréciation

Comme cela a été observé pour les fichiers encore utilisés aujourd'hui, on a relevé l'absence de conception générale et de direction. Les renseignements ont été réunis, dépouillés et placés dans de nombreux fichiers sans mandat ni limites clairement définis, et sans que la direction du Ministère public ait une vue d'ensemble des opérations ou qu'elle ait pu exercer un quelconque contrôle. Cela se vérifie tout particulièrement pour les fichiers découverts ultérieurement, qui n'étaient plus tenus de manière systématique, qui contenaient des données extrêmement sensibles ayant trait à des personnes, et qui auraient pu dans certaines circonstances avoir des conséquences graves pour les personnes concernées. C'est le cas de la liste des suspects. On ne saurait plus qualifier ce phénomène de simple dilettantisme. Les mécanismes de contrôle politiques ou juridiques se sont révélés inopérants. On ne saurait admettre que sans mandat précis de la direction du Ministère public et sans une définition précise de leurs tâches, des spécialistes puissent porter à leur gré une appréciation sur les opinions et la fiabilité politiques de leurs concitoyennes et concitoyens qu'ils rangent dans des catégories de danger, portant ainsi une atteinte grave aux

droits de la personnalité. Les suppositions et les simples soupçons ne sauraient être enregistrés comme des faits réels. Ils doivent être vérifiés et, le cas échéant, biffés. Il en résulte que les demandes formulées par la CEP dans son rapport du 22 novembre 1989 concernant l'actualisation constante de l'appréciation des dangers sont encore plus fondées que jamais (rapport final, pages 177 s).

Il est grotesque que des citoyens au-dessus de tout soupçon figurent également dans le fichier des extrémistes. Comme certains d'entre eux ne possèdent pas de fiche dans le fichier principal, on ne peut pas savoir pourquoi ils figurent dans le fichier "Suspects".

Les fichiers spéciaux découverts ultérieurement, notamment le fichier des suspects, la liste des suspects et le fichier des extrémistes confirment l'intolérance politique qui a duré jusque vers le milieu des années quatre-vingt et qui a été déjà dénoncée dans le rapport final du 22 novembre 1989. Des examens par sondage montrent qu'au moins jusqu'au milieu des années 80, une opinion politique divergeante de celle de la majorité, l'adhésion à un parti qui prend part au processus démocratique de formation de la volonté politique, l'exercice des droits syndicaux, la participation à une manifestation autorisée ou même l'abonnement à un journal déterminé pouvaient suffire à faire "ficher" la personne concernée. Un régime démocratique vivant implique la critique. La CEP répète que la police politique n'a pas à se préoccuper de l'exercice des droits démocratiques.

4. Utilisation de l'informatique

La CEP sait que l'on envisage de transférer sur ordinateur les fichiers manuels actuels, et que des travaux préparatoires pour le fichier principal sont en cours.

Dans le cadre des investigations réalisées ultérieurement, la CEP avait découvert des indices selon lesquels les données de la police politique auraient pu avoir été enregistrées dans des banques de données extérieures. Au cours des auditions, les responsables de la police fédérale ont signalé que divers services de renseignements cantonaux ont enregistré les données recueillies sur ordinateur, sur mandat de la Confédération ou de leur propre chef. Ils ont par contre contesté clairement qu'il y ait communication générale des informations de la police fédérale aux centres de calculs cantonaux, communaux ou privés. La possibilité d'un accès direct à d'autres banques de données, notamment à celles de l'étranger, a également été contestée.

Les discussions réitérées sur les fichiers de la police politique ont mis en lumière la nécessité de tenir compte des impératifs de la protection des données lors de la réorganisation des fichiers. Il s'agira en particulier de veiller à prévenir, avec des mesures ad hoc, les dangers liés à l'introduction de nouvelles technologies dans le domaine du traitement des données. Eu égard aux possibilités actuelles d'appeler des données en utilisant tel ou tel mot-clef, de mettre en réseau des fichiers de contenu différent et d'avoir directement accès à tout moment à la totalité des données disponibles, il importe de prendre sur les plans juridique et technique les mesures permettant prévenir les abus.

Les fichiers dont l'existence a été divulguée récemment ne visaient rien d'autre qu'à remédier aux inconvénients que présentent les fichiers manuels établis par ordre alphabétique. Si le fichier principal était informatisé aujourd'hui, les fichiers catégoriels auraient été supprimés depuis longtemps. En introduisant le mot-clef ad hoc, il aurait par exemple été facile d'afficher en quelques secondes tous les employés, journalistes, membres d'un parti déterminé ou tous les participants à certaines manifesta-

tions. En combinant plusieurs mots-clefs, voire en appelant les données de diverses banques, on pourrait affiner les informations et établir ainsi un profil complet de la ou des personnes concernées. Ce n'est pas le but d'un Etat de droit.

Le chef du DFJP aura pour tâche d'examiner tous les projets d'informatisation et de vérifier qu'ils respectent les exigences de la protection des données.

5. Remise de dossiers aux archives fédérales

La CEP a reçu en outre une information selon laquelle le Ministère public ne respecterait pas l'obligation prévue par la loi de remettre les dossiers aux archives fédérales, conformément au règlement du 15 juillet 1966 sur les archives fédérales (RS 432.11). La "directive d'applicabilité générale concernant la remise des documents et autres écrits aux archives fédérales " (qui a été approuvée par le DFI le 30 juin 1970) prévoit ce qui suit:

- s'agissant d'enregistrements périodiques, ne doivent être remis aux archives que les dossiers provenant de l'ancienne édition (après expiration d'un délai d'environ dix ans);
- s'agissant d'enregistrements non périodiques, seront remis aux archives tous les dossiers qui ne sont plus utilisés en permanence;
- les dossiers manuels établis par un collaborateur pour son usage personnel seront normalement remis aux archives seulement après le départ de celui-ci ou après le transfert du/des dossier(-s) au fichier.

Cette réglementation confère aux différents services officiels de l'administration fédérale une marge de manoeuvre relativement grande, mais nécessaire, concernant le moment

de la remise des dossiers aux archives fédérales. Les services officiels qui ont remis des dossiers aux archives fédérales peuvent emprunter ces dossiers à tout moment (art.10 du Règlement pour les archives fédérales).

Bien que le Ministère public utilise constamment une grande partie de ces dossiers ou de ces enregistrements périodiques, il semble que la directive susmentionnée n'ait pas toujours été respectée comme il se doit pour des fichiers qui n'ont plus été établis systématiquement, d'anciennes éditions ou des dossiers.

La CEP estime que dorénavant, le Ministère public fédéral devra lui aussi respecter intégralement les principes généraux et les réglementations légales concernant la remise de dossiers aux archives fédérales.

III. FICHER DE LA DIVISION PRESSE ET RADIO

La division "Presse et radio" (DIPRA) est l'organe d'information du Conseil fédéral dans des situations extraordinaires. Lorsque les médias ne peuvent plus ou plus suffisamment renseigner la population sur des catastrophes civiles ou sur des conflits armés, la DIPRA intervient alors en tant qu'organe d'information "de remplacement". Elle dispose de l'infrastructure nécessaire pour diffuser - dans des situations extraordinaires également des émissions radiophoniques ou télévisées ou des journaux. C'est au Secrétariat général du DFJP qu'est établi le fichier de la Division Presse et Radio (DIPRA).

La DIPRA fait partie de l'état-major de l'armée, mais elle est subordonnée au Conseil fédéral, précisément au DFJP. Elle comprend environ 3000 hommes et femmes dont la plupart sont journalistes ou exercent une autre profession dans les médias, qui effectuent leur service militaire dans le cadre de la DIPRA. D'après les renseignements fournis par la DIPRA, jusqu'en 1985, la gestion du personnel s'effectuait à l'aide de fiches, alors qu'elle est réalisée aujourd'hui principalement par un système informatique-TED. Ont ainsi été recensées par ordinateur à peu près 2'600 personnes astreintes au service militaire; un autre fichier manuel contient en outre des renseignements sur quelque 350 autres personnes. Les données relatives aux personnes qui quittent la DIPRA sont conservées aux archives pendant dix ans, et sont détruites à l'expiration de ce délai.

Selon les indications de la DIPRA, certaines fiches contenaient jusqu'en 1981 aussi des indications qui n'avaient aucun rapport avec le service, telles que "le motocycliste X a épousé une yougoslave Y". Après 1981, seules les indications ayant un rapport direct avec le service ont été consignées dans le fichier.

En suite de la découverte d'autres fichiers au DFJP, en particulier auprès du Ministère public fédéral, le fichier de la DIPRA établi au Secrétariat général du DFJP a été soumis à un examen interne. Les données actuelles recueillies entre 1980 et 1989 concernant 1'151 personnes indiquent que 5 personnes astreintes au service militaire suscitent des réserves pour la sécurité de l'Etat. Ces fiches ont été remises au médiateur Arthur Haefliger, ancien président du Tribunal fédéral, à l'intention de la CEP.

IV. INFORMATION GENERALE

Lors de l'examen des fichiers spéciaux, on a relevé à répétées reprises des mentions qui ont donné lieu à une étude plus approfondie des informations recueillies par la police politique. En se fondant sur des opérations menées ces dernières années par le Ministère public fédéral en dehors de procédures judiciaires visant à mettre à jour des délits dans le domaine du service de renseignements, la CEP a cherché à savoir au moyen de sondages de quelle manière le Ministère public avait eu connaissance de certains événements. Dans ce contexte, figuraient au premier plan d'une part la collaboration avec d'autres services officiels, notamment avec les PTT, et d'autre part la collecte ponctuelle d'informations auprès de particuliers, en particulier auprès d'employeurs.

1. Collaboration avec d'autres services officiels

La CEP avait précisé dans son rapport du 22 novembre 1989 (pages 144 à 148) que les prescriptions légales rigoureuses ont été respectées dans tous les cas de surveillance des conversations téléphoniques. A ce moment-là, il n'existait alors aucun signe indiquant qu'il était nécessaire d'étendre la surveillance à l'ensemble du trafic postal. Diverses indications figurant sur les fiches ont incité la CEP à demander - dans le cadre des autres investigations effectuées auprès du DFJP - un rapport concernant la collaboration générale des PTT avec le Ministère public fédéral et à consulter également les dossiers de certaines opérations - entre-temps terminées - menées par le Ministère public à des fins d'information générale.

Il est apparu que deux de ces opérations avaient été réalisées en étroite collaboration avec des employés des PTT ou de l'administration fédérale des douanes et qu'elles avaient été orientées vers un contrôle systématique du trafic postal touchant à des personnes indéterminées. Dans l'un et l'autre cas, la procédure prévue à l'article 6 de la loi sur les postes (RS 783.0) n'a pas été observée.

Entre fin 1969 et mars 1986, on a procédé, avec la collaboration du service juridique de la direction générale des PTT et du chef du Service télégraphique à Zurich et à Winterthour, à une opération visant à recenser systématiquement tous les télégrammes expédiés vers un pays étranger déterminé. Les télégrammes ainsi recensés ont été dépouillés en collaboration avec un service de renseignement étranger. A cette fin, les formules de messages télégraphiques ont été copiées puis remises au Ministère public fédéral. Celui-ci a procédé de son côté - par l'intermédiaire d'un service de renseignement étranger - à des investigations visant à déterminer l'identité des destinataires de ces télégrammes. Il est arrivé que des copies de la formule de messages télégraphiques soient remises directement au service de renseignement étranger. Dans certains cas, ceux notamment d'expéditeurs de télégrammes inconnus, on a consulté les fiches de police des hôtels, les documents de la police des étrangers, et même une fois une déclaration d'impôt remplie à la main, afin de comparer les écritures. Cette opération fut stoppée au printemps 1986, à la suite d'une dénonciation survenue à l'étranger.

Les investigations de la CEP ont été sensiblement entravées par le fait que le collaborateur qui a dirigé l'opération - arrivé entre-temps à l'âge de la retraite - s'est réclamé du droit de refuser de témoigner (cf. I.3.2). Le procureur de la Confédération et le chef de la police fédérale n'ont pas été informés de certains détails. Alors que le Chef de la

police fédérale déclarait que le collaborateur compétent avait "manifestement mené l'opération en contact direct avec le procureur de la Confédération", le procureur de la Confédération expliqua que l'opération avait débuté avant son entrée en fonction.

Entre 1984 et 1988, à l'occasion de contrôles douaniers par sondages, les envois postaux courants effectués par le biais d'un bureau douanier déterminé ont été examinés selon des critères fixés par le service de renseignements. Au début des années 1980, un employé de l'office des douanes - arrivé entretemps à l'âge de la retraite - s'était adressé, sans en avoir été prié par ses supérieurs, à un fonctionnaire de la police fédérale et lui avait proposé une collaboration. L'employé des douanes a par la suite remis pendant des années au Ministère public fédéral de très nombreuses copies de documents sur lesquels il était tombé dans le cadre des contrôles douaniers et qui lui semblaient importants du point de vue de la sécurité de l'Etat. Parmi les documents arrivés ainsi entre les mains de l'employé des douanes se trouvaient des copies de cartes postales, de cartes de félicitations et de salutations, d'enveloppes portant les adresses du destinataire et de l'expéditeur, quelques copies de lettres, du matériel de publicité et de propagande et des déclarations douanières contenant des indications relatives au contenu. En se fondant sur les renseignements ainsi obtenus, le Ministère public a procédé à des investigations systématiques auprès de tous les services de renseignements cantonaux, afin de déterminer l'identité des destinataires ou des expéditeurs d'envois postaux à l'étranger. Parmi ceux-ci figuraient un très grand nombre de scientifiques, de collectionneurs de timbres, de participants à des concours, etc. En règle générale, le Ministère public consignait les résultats du contrôle du trafic postal dans le fichier principal.

Selon les indications fournies par le Ministère public, l'opération susmentionnée était fondée sur l'ACF du 29 décembre 1948 visant la propagande subversive", par lequel le Ministère public avait été chargé, en collaboration avec les autorités fédérales des douanes et des postes, de confisquer le matériel de propagande capable de compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération, ainsi que les écrits ou autres objets anticonfessionnels". L'ancien chef du service de contre-espionnage, qui avait dirigé l'opération, a déclaré que celle-ci avait été ordonnée par son prédécesseur et qu'à sa connaissance, elle avait été convenue lors d'une discussion avec la direction du Ministère public. Le directeur de la police fédérale a également expliqué que l'opération avait été discutée avec le procureur de la Confédération; cette discussion aurait visé à "vérifier si la recherche d'information se justifiait juridiquement". Il a ajouté qu'aucune décision n'avait été prise demandant un contrôle postal; le Ministère public n'aurait ordonné aucune surveillance, mais il n'aurait au contraire fait que tirer parti du fait que les contrôles opérés par les douanes étaient légaux. Lors des auditions devant la CEP, le procureur de la Confédération a déclaré ne pas se souvenir d'une discussion avec le chef de la police fédérale et avec le responsable de l'opération susmentionnée.

Dans différents fichiers, la CEP a également trouvé des indications selon lesquelles la police politique a enregistré des renseignements concernant des détenteurs de cases postales, des personnes disposant d'un compte de chèque postal (CCP), sur des versements effectués sur des CCP, ou relatifs à des personnes abonnées à des journaux et à des revues. A ainsi été établie l'identité de personnes qui ont effectué un ou plusieurs versements sur un compte de chèque postal déterminé dans les années 1975/76. Dans le fichier central, les personnes concernées portent la mention "Fig. sur la liste des personnes déposant de l'argent sur le

CCP de ...X (nom de l'organisation), janvier - décembre 1974). C'est ainsi qu'on a utilisé non seulement des registres officiels mais que des employés de la police fédérale ou des services de renseignements cantonaux ont dû obtenir aussi sans difficulté les renseignements qu'ils désiraient auprès de telle ou telle direction des télécommunications, sans avoir présenté de document officiel qui leur conférait le droit de contrôler le trafic postal.

Suite à une remarque, la CEP a enfin examiné la question de savoir si des documents concernant des requérants d'asile ont été remis pour information aux autorités des pays d'origine, notamment aux services de sécurité.

Selon le Délégué aux réfugiés (DAR), il n'existe pas d'échanges directs d'information entre lui et les autorités d'origine des requérants d'asile. Par contre, les procès-verbaux des auditions de requérants d'asile effectuées par les cantons sont soumis par le service cantonal responsable, en deux exemplaires au DAR qui les fait suivre au Ministère public de la Confédération pour examen, conformément à l'article 8 de la loi sur l'asile (Indignité et mise en danger de la sûreté de l'Etat).

Selon les indications du Ministère public de la Confédération, l'échange d'informations entre le Ministère public ou la police fédérale et les services officiels étrangers s'effectue actuellement encore conformément aux prescriptions du DFJP de 1958. En principe la police fédérale ne remet ni ne communique de procès-verbaux d'auditions de requérants d'asile et d'informations y relatives aux autorités officielles ou aux services de sécurité des Etats des pays d'origine. Dans des cas particuliers où les procès-verbaux des auditions ou d'autres sources indiquent un risque concret pour la sécurité de la Suisse, les connaissances acquises par la police fédérale sont vérifiées

auprès des services de sécurité ou de police étrangers afin d'éviter les dangers de terrorisme ou d'espionnage.

2. Collaboration avec des particuliers

Dans son rapport final du 22 novembre 1989, la CEP avait déjà évoqué à la problématique de la remise d'informations à des entreprises privées concernant des risques pour la sécurité réels ou supposés présentés par des candidats à un emploi (p. 172 s). Lors de l'examen du fichier des "suspects", il est par exemple apparu que ce fichier était également subdivisé en différentes catégories d'emplois occupés par les "suspects" dans des entreprises de l'industrie privée. L'examen des documents a également fait apparaître que la police politique devait, à l'époque déjà, disposer de personnes de référence auprès de diverses entreprises de l'industrie privée. Après que la CEP eut adressé au Ministère public fédéral une requête correspondante et que la direction du Ministère public eut demandé à tous ses employés une prise de position écrite à ce sujet, le Ministère public a nié avoir établi des contacts avec des particuliers dans le cadre d'un échange d'informations régulier.

Lors de l'examen de documents utilisés dans le cadre d'une autre opération à des fins d'information générale, la CEP a également découvert des copies de dossiers de personnes, qui n'avaient pu arriver entre les mains de la police politique que par l'intermédiaire du service du personnel d'entreprises privées. On a ainsi trouvé parmi ces documents des copies de dossiers de candidature complets, tels que des certificats de fin d'études délivrés par une école supérieure suisse - y compris les notes obtenues -, des attestations et certificats de travail d'un ressortissant étranger; l'origine des documents était indiquée par la mention "tirés de dossiers du personnel de X" (nom d'une

entreprise travaillant dans le secteur de l'armement) ou par la mention "tirés de dossiers du personnel de Y!" (nom d'une grande banque suisse).

Dans ce cas-là aussi, il ne fut pas possible de procéder à des investigations plus approfondies, car le collaborateur qui avait dirigé l'opération - arrivé entre-temps à l'âge de la retraite - refusa de fournir tout renseignement en se réclamant du droit de refuser de témoigner (cf. I.3.2).

3. Appréciation

Le mandat d'enquête imparti à la CEP est limité au DFJP. Aussi la CEP n'a-t-elle pas procédé à de nouvelles investigations visant à déterminer si certains employés des PTT ou de l'administration fédérale des douanes ont violé le secret de fonction. La CEP estime qu'il est nécessaire que les départements concernés procèdent à des investigations pour savoir s'il y a eu violation du droit. On saura ainsi s'il faut étendre l'enquête aux fonctionnaires du Ministère public de la Confédération. La CEP insiste sur le fait que les dispositions rigoureuses empêchant de violer le secret de la poste et des douanes, doivent être respectées.

Toute acquisition d'information est soumise aux principes de la légalité. La CEP a constaté que le Ministère public ne les a pas toujours respectés. Il a recueilli et utilisé au hasard des informations sans se préoccuper de savoir s'il y était autorisé. S'il y a lieu de recueillir exceptionnellement des informations hors d'une procédure judiciaire, dans le cadre d'une activité policière de prévention, il faut agir avec grande retenue quant à l'acquisition et à l'utilisation de ces informations. Lorsque, suite à une appréciation actualisée du danger, les informations ne sont plus nécessaires, elles doivent être éliminées.

Le Ministère public fédéral lui-même attachait récemment une grande importance à ce que le secret de fonction soit respecté également dans les rapports entre autorités et services administratifs. Il lui faudra aussi s'en tenir à l'avenir à ces principes généralement admis, et il ne pourra demander de renseignements auprès d'autres services que dans les cas prévus par la loi et en observant les règles de procédures. En d'autres termes, il ne pourra plus, auprès des services fédéraux, cantonaux ou communaux ni auprès de particuliers, procéder sans façon à des investigations, mais il devra au contraire - au cas où les renseignements demandés sont réellement nécessaires - ouvrir une enquête de police et la mener à chef en observant les formes prévues par la loi.

Il est en outre répréhensible que le Ministère public fédéral ait communiqué à des services secrets étrangers des informations et remis des documents (tels que des copies de formules de messages télégraphiques) en possession desquels il était entré en violation des prescriptions de procédures et en enfreignant ainsi la loi. Lorsqu'elle a traité de la collaboration entre le Ministère public fédéral et la DEA (Drug Enforcement Administration), la CEP avait signalé le danger, que l'échange incontrôlé d'informations avec des autorités policières d'un Etat étranger pouvait entraîner la violation des dispositions de la loi sur l'entraide judiciaire ou celles d'accords internationaux (rapport final, page 101). Au titre de la coopération internationale, le Ministère public fédéral devra veiller à ne transmettre les résultats d'enquêtes judiciaires que dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire formelle, qui exige le respect des règles légales. Il est dès lors évident que la transmission de résultats obtenus illicitement doit être exclue d'emblée.

Enfin, il est clair que, pour lutter contre le terrorisme international, il est parfois indispensable d'effectuer à l'étranger certaines recherches de police sur des requérants d'asile. Pour éviter à ces derniers des sanctions lors d'un éventuel retour dans le pays d'origine, il est nécessaire de considérer attentivement leurs intérêts avant de transmettre des informations.

V. APPRECIATION GLOBALE

Dans son rapport final du 22 novembre 1989, la CEP a proposé une initiative parlementaire ainsi que diverses motions et postulats (p. 234 s). Toutes ses propositions ont été adoptées par les Chambres fédérales.

Les nouvelles investigations ont confirmé le bien-fondé de ces propositions. De nouvelles propositions de la CEP allant au-delà de celles qui figurent dans son rapport du 22 novembre 1989 ne s'imposent pas. Mais les récentes investigations ont fait apparaître une fois de plus la nécessité pressante de prévoir une surveillance par le Parlement: elle représente le moyen d'exercer un contrôle effectif. Une restructuration du Ministère public apparaît aussi indispensable. Le Conseil fédéral et la direction du Ministère public doivent enfin assumer de manière conséquente et permanente leur responsabilité de dirigeants et veiller à ce que les activités des employées et employés qui leur sont subordonnés soient contrôlées de manière efficace. Il convient de combler dans le plus bref délai les lacunes relatives aux bases légales de la police politique. La protection des données y jouera un rôle tout particulier. Les citoyennes et les citoyens, mais aussi les fonctionnaires doivent savoir où sont fixées les limites des activités de la police.

Le Conseil fédéral devra prendre les mesures appropriées en étroite collaboration avec les commissions de gestion afin de remédier à la situation qui a fait l'objet des critiques et d'orienter l'activité future du Ministère public, notamment celle de la police politique, selon des critères démocratiques et fondés sur le droit.

Communication de la CEP

Une enquête confiée par la CEP au Ministère public de la Confédération vient de se terminer. C'est la raison pour laquelle la CEP vous communique ce qui suit:

Peu après s'être constituée, la CEP était informée qu'un citoyen américain inconnu aurait, par le biais d'un tiers, chargé H.W. Kopp de lui procurer une pièce secrète d'un dossier que l'Office fédéral de la police ainsi que le Tribunal fédéral auraient refusé de lui remettre. H.W. Kopp aurait exécuté la demande contre dédommagement de 250'000.-- francs.

L'enquête de la CEP a permis d'établir qu'il s'agissait d'une procédure d'entraide judiciaire pour les Etats-Unis. Elle contenait des indications secrètes sur le crime organisé dont la communication était contestée et que le Tribunal fédéral avait refusée. La CEP a identifié le médiateur qui se serait employé à la prétendue transaction, mais n'a pas pu élucider quelle avait été la filière des documents et qui, au sein du DFJP et de son secrétariat général, avait eu accès au rapport secret (cf. à ce sujet: chapitre X du rapport final du 22.11.1989). On pouvait donc soupçonner d'une violation du secret de fonction qui à la rigueur aurait été commis au DFJP par la conseillère fédérale Elisabeth Kopp.

Faute de compétences de procédure pénale pour enquêter sans risquer la destruction des preuves, la CEP a soumis l'affaire au Ministère public de la Confédération compétent (cf. chapitre I chiffre 5/6.3 du rapport final du 22.11.1989). Dans le cadre de ses recherches, pour lesquelles elle a eu recours à des écoutes téléphoniques autorisées, le Ministère public a découvert que les représentants suisses du citoyen américain avait essayé de se procurer la pièce secrète du dossier en intervenant auprès de H.W. Kopp. Ils espéraient un accès facilité au DFJP du fait qu'il était le conjoint de la conseillère fédérale compétente. Sur paiement d'honoraires, un avocat du Bureau H.W. Kopp a examiné la prise en charge du mandat mais il l'a refusé. On a essayé ensuite d'obtenir la pièce secrète du dossier par le biais d'un autre avocat. La demande d'entraide judiciaire américaine a finalement été remise, mais en dissimulant les passages cruciaux.

Se fondant sur ce résultat, le Ministère public de la Confédération a suspendu son enquête. Dans le sens du chapitre V chiffre 6.4. du rapport final de la CEP du 22.11.1989, il a informé les personnes concernées par les contrôles téléphoniques.

Le soupçon de violation du secret de fonction s'est donc révélé infondé. L'enquête policière a pourtant démontré comment la rumeur qui a conduit à l'indice et au soupçon s'est produite. Pour le reste, il sera renvoyé au chapitre XI chiffre 4 du rapport final. Le fait que des tiers cherchent à tirer matériellement profit de la position du conjoint d'un Conseiller fédéral prouve combien sa discrétion professionnelle s'impose.

3003 Berne, le 12 mars 1990

Au nom de la commission
Le président: Leuenberger Moritz
La vice-présidente: Meier Josi

Evénements survenus au DFJP Rapport complémentaire de la commission d'enquête parlementaire (CEP) du 29 mai 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.07.1990
Date	
Data	
Seite	1469-1513
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 246

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.