

91.060

Suivi relatif à la CEP DFJP; contrôle concomitant concernant la réalisation des requêtes formulées par la commission d'enquête parlementaire à la suite des événements survenus au DFJP en 1989.

Rapport des Commissions de gestion des 14 et 19 novembre 1991 à l'intention des Chambres fédérales.

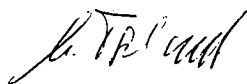
Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Après avoir examiné attentivement l'activité du Département fédéral de justice et police à la suite du départ de Madame la Conseillère fédérale Kopp, la commission d'enquête parlementaire a formulé toute une série de requêtes dans ses rapports du 22 novembre 1989 et du 29 mai 1990. Il incombe au Parlement de se prononcer sur la bonne réalisation de ces requêtes. Les Commissions de gestion vous soumettent ici le travail qui a été effectué en deux ans, soit depuis la parution du premier rapport.

Nous vous invitons à prendre connaissance de notre rapport.

Au nom des Commissions de gestion :

Les présidents :



(Karl Tschuppert, Conseiller national)



(Andreas Iten, Conseiller aux Etats)

Sommaire

- 1. Objectifs du suivi**
- 2. Méthode de travail**
- 3. Ministère public de la Confédération**
- 4. Office fédéral de la police**
- 5. Office fédéral des étrangers**
- 6. Gestion et archivage des dossiers**
- 7. Demandes de surveillance**
- 8. Recommandations**
- 9. Position du DFJP**

1. Objectifs du suivi

Conformément aux dispositions légales applicables, la commission d'enquête parlementaire (CEP) du Département fédéral de justice et police a été dissoute au terme de la mission qui lui avait été confiée. Cette commission a expressément souhaité que les Commissions de gestion examinent certains points. Avec la dissolution de la CEP, le mandat des Commissions de gestion englobe à nouveau les domaines qui leur avaient provisoirement été retirés en vertu de l'article 65 de la loi sur les rapports entre les conseils. Eu égard aux efforts extraordinaires déployés par le Parlement lors de l'enquête et dans le souci de donner suite aux requêtes de la CEP, un suivi rigoureux de la part des Commissions de gestion se justifie pleinement.

Par ailleurs, cette forme de contrôle n'a ni à reprendre le style d'une enquête parlementaire ni à être aussi minutieuse. La haute surveillance exercée par le Parlement doit se faire dans le cadre de la gestion courante des affaires. Le contrôle dont il est ici question résulte du droit qu'ont les Commissions de gestion d'être informées et s'exerce en vertu de ce qu'elles estiment être leur rôle de surveillance.

Les Commissions de gestion s'efforcent d'oeuvrer dans un esprit critique et en toute objectivité. Elles contrôlent la bonne exécution des tâches incombant à la Confédération. La mission de contrôle du Parlement ne porte pas sur les fonctionnaires proprement dits; ceux-ci sont en effet considérés comme des interlocuteurs à même de fournir aux Commissions de gestion les informations souhaitées. En règle générale, les commissions traitent avec les responsables des services et s'en tiennent à leurs déclarations. Quand elles s'adressent à d'autres spécialistes, c'est uniquement pour obtenir un complément d'information, effectuer des sondages ou dissiper des doutes. Cette manière de concevoir la surveillance souhaite rendre plus transparente l'activité de l'administration et ne peut porter ses fruits que dans la mesure où l'on parvient à instaurer un climat de confiance dans lequel les divers interlocuteurs s'expriment en toute liberté.

La méthode utilisée restera tout aussi pertinente quand les Commissions de gestion jouiront de droits plus étendus en matière d'information. Les mesures de contrôle faisant l'objet du présent rapport nous permettent de préciser notre pratique à l'intention de l'administration et du Parlement.

Nous avons consciemment donné à notre travail la forme d'un contrôle concomitant, car il s'agit d'une évolution à long terme au sein de l'administration; on ne peut guère en prévoir l'achèvement définitif, et un contrôle postérieur n'aurait que peu de sens. Enfin, au terme d'une législature, le Parlement est en droit de savoir comment le Conseil fédéral envisage de matérialiser ses demandes.

L'accompagnement des tâches courantes du département a permis de renforcer la position du Parlement telle qu'elle est apparue au cours des débats relatifs à l'enquête parlementaire, ce qui est finalement plus important que les résultats présentés dans le présent rapport. Dans ce dernier, nous ne pouvons que rendre compte des observations sur les réponses données aux exigences du Parlement et exprimer nos attentes quant à la poursuite de ce processus.

Durant nos investigations, nous avons établi ou obtenu de nombreuses constatations. Nous en reproduisons ici l'essentiel pour tracer les contours du processus. Des éléments critiques subsistent également lorsque nous avons constaté une évolution vers la fin des travaux. D'une manière générale, le département a franchi en automne 1991 des pas importants auparavant négligés. On peut y voir, somme toute, un effet du contrôle concomitant.

Quant aux questions demeurées en suspens, les Commissions de gestion étudieront la suite qui leur sera donnée dans le cadre de la gestion courante des affaires ou par la future Délégation des Commissions de gestion.

2. Méthode de travail

Lors de l'examen du rapport de gestion de 1989, les Commissions de gestion ont déjà transmis au Département fédéral de justice et police la liste des objets à soumettre au contrôle. Cette liste comprend toutes les propositions de la commission d'enquête parlementaire ainsi qu'une série de suggestions qui émaillent le rapport de la CEP. Le département a admis que cette liste concordait avec les mesures planifiées au niveau interne.

En automne 1990, les deux Commissions de gestion ont confié à leurs sections Département justice et police le soin de contrôler ces mesures dans les douze mois suivants. Il a été prévu de subdiviser le travail de la manière suivante : la section du Conseil national s'occuperait du Ministère public de la Confédération tandis que la

 section du Conseil des Etats se pencherait plus particulièrement sur les mesures prises par l'Office fédéral de la police et par l'Office fédéral des étrangers.

Se fondant sur des inspections effectuées auprès des offices qui leur avaient été dévolus, les sections ont rédigé des rapports partiels qu'elles ont réunis lors d'une séance commune en vue d'élaborer le projet du présent rapport. Elles en ont ensuite débattu avec le Conseiller fédéral Arnold Koller, chef du département, qui a demandé l'avis du Conseil fédéral. Ce dernier est reproduit en annexe au présent rapport.

Le présent rapport a été approuvé le 14 novembre 1991 par la Commission de gestion du Conseil des Etats, et le 19 novembre 1991 par la Commission de gestion du Conseil national. Il rend compte de l'état des travaux à fin octobre 1991.

3. Ministère public de la Confédération

3.1 Requêtes de la CEP

Les investigations de la CEP ont principalement porté sur le Ministère public de la Confédération. Dans sa motion 1, la CEP demande que les fonctions actuelles du procureur de la Confédération soient séparées (voir chiffre 3.2 infra). La motion 2 exige de nouvelles dispositions relatives à la protection des données au niveau du Ministère public de la Confédération (chiffre 3.4). Quant au postulat no 1, il demande une réorganisation du Ministère public de la Confédération. Le rapport contient de nombreuses critiques et suggestions qui ont été appuyées par les Commissions de gestion. Les plus importantes concernent la lutte contre le trafic de drogue et le blanchissage d'argent (chiffre 3.5), une nouvelle orientation de la pratique à la suite des investigations de la CEP (chiffre 3.6), la consultation des fiches (chiffre 3.7) ainsi que des postulats relatifs à la législation (chiffre 3.8).

3.2 Séparation des fonctions exercées par le procureur de la Confédération

Le Département fédéral de justice et police a élaboré un projet de loi en vertu duquel le procureur de la Confédération ne cumulera plus les fonctions d'accusateur public et de chef suprême de la police préventive et judiciaire. Le message y relatif doit être soumis aux Chambres fédérales au printemps 1992. La motion 1 est donc

réalisée. L'appréciation du projet incombe aux commissions chargées de l'examen préalable et non aux Commissions de gestion. La séparation envisagée a toutefois pour corollaire une réorganisation du Ministère public de la Confédération, sujet que nous traitons sous chiffre 3.4.

Le projet de loi devra notamment dire à qui reviendra la surveillance des enquêtes judiciaires, surveillance exercée jusqu'ici par le procureur de la Confédération. Selon toute vraisemblance, il proposera la création d'un poste de juge d'instruction fédéral à plein temps.

3.3 Protection des données au Ministère public de la Confédération

Dans son message complémentaire relatif à la loi sur la protection des données, le Conseil fédéral a pris en compte la motion 2, du moins pour ce qui est de la police judiciaire. La question des droits des parties concernées face à la police préventive et la requête de la commission d'enquête parlementaire demandant la destruction des renseignements dépassés sont pour l'heure encore en suspens. Le procureur de la Confédération a établi des directives applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi et a prévu des contrôles ponctuels. D'après les renseignements fournis par le Ministère public de la Confédération, les directives arrêtées en 1981 par le Conseil fédéral ne sont plus appliquées à la lettre. Dans la mesure du possible, le Ministère public permet notamment à la personne concernée de consulter des documents et ne se borne plus à fournir de simples renseignements.

S'agissant des **contrôles de sécurité**, une ordonnance est déjà en vigueur depuis le 9 mai 1990 pour les affaires militaires. Quant aux affaires civiles, un projet réglementant les compétences et la procédure d'examen a été élaboré. Ce projet prévoit l'obligation de demander l'accord préalable écrit de la personne concernée, laquelle peut demander à consulter les documents faisant l'objet d'un contrôle. Ce droit ne peut être refusé que pour de justes motifs. La personne concernée peut exiger la rectification ou la destruction des données incorrectes. La réglementation ne fournit toutefois pas de critères matériels permettant de dire quand un fait constitue un risque pour la sécurité. Même si la tâche est ardue, les Commissions de gestion estiment qu'il est impératif de définir des critères généraux à ce propos. Davantage de technicité dans les dispositions régissant l'accès aux données ne saurait suffire. Le projet de loi sur la protection de l'Etat, soumis à la procédure de con-

✚ sultation, prévoit une série de dispositions matérielles (cf. les articles 16 et 17 du projet).

Les contrôles de sécurité demandés par des privés ont été suspendus après la parution du rapport de la CEP. Des contrôles continuent toutefois à être effectués à la demande du Département militaire fédéral.

Pour autant que nous puissions en juger, la motion 2 est réalisée tel que le souhaite la CEP. Ce qui fait encore défaut, ce sont des critères précis pour la saisie des données et des informations et la définition du mandat général de la police fédérale indispensable à cet effet (voir chiffre 3.6).

Recommandation 1: **Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral d'accorder une attention particulière aux requêtes de la motion 2 qui n'ont pas encore abouti, notamment à la question de la protection des données au Ministère public de la Confédération. Il s'agit en particulier :**

- de l'élaboration de critères précis pour la saisie de données et d'informations;
- de la définition régulière du mandat général de la police en vue de son application;
- du droit de consulter des documents, du droit d'exiger la rectification des données fausses et des voies de droit dont disposent les personnes concernées face à la police préventive également;
- de la destruction d'informations et de documents dépassés.

3.4 Réorganisation du Ministère public de la Confédération

La CEP a étoffé sa requête demandant une réorganisation du Ministère public de la Confédération de toute une série d'instructions matérielles. Il s'agit :

- de réapprécier ce qui constitue une menace pour la Suisse;
- de mieux intégrer les activités du Ministère public de la Confédération;

- de renforcer la surveillance exercée par la Confédération en vertu de l'article 258 de la procédure pénale fédérale;
- d'élaborer des bases juridiques claires à l'intention de la collaboration avec des services étrangers.

La réorganisation du Ministère public de la Confédération prévue par le projet BASIS n'englobe que les deux premiers points, les autres restant pour l'heure en suspens. Ni la **haute surveillance exercée par la Confédération sur les cantons** ni la **collaboration** ne sont donc renforcées. Le Département fédéral de justice et police précise à cet effet que la surveillance prévue par les articles 258 et 259 de la procédure pénale fédérale s'applique de manière très restrictive et qu'un renforcement de la surveillance fédérale impliquerait des dispositions légales supplémentaires. Apparemment, le département n'a nullement l'intention de réviser la loi dans ce sens. Les renseignements obtenus par les Commissions de gestion au sujet d'une aide accrue de la Confédération aux services cantonaux de police ne permettent pas de constater une amélioration notable. Les efforts visant à renforcer cette collaboration doivent donc être poursuivis. Ce qui ne peut satisfaire, c'est le temps que nécessite l'élaboration de banques de données informatiques en matière de lutte contre la drogue et de sécurité de l'Etat. Même une fois résolues les questions encore en suspens, l'exploitation des banques de données restera une solution provisoire. Si l'utilisation de ces banques de données devait s'étendre au-delà de l'administration fédérale, le retard serait compréhensible eu égard à la nécessité de créer une base légale spéciale à cette fin.

A ce jour, la requête demandant des **fondements juridiques** clairs en matière de collaboration avec des services étrangers n'a pas encore abouti. Le risque demeure donc entier de voir le Ministère public de la Confédération perdre sa souveraineté de procédure et les cantons traiter directement, à son insu, avec des services étrangers.

S'agissant de la **réorganisation** au sens strict du **Ministère public de la Confédération**, la requête de la CEP demandant une nouvelle **appréciation des éléments constitutifs d'une menace** revêt une importance particulière. Cette requête est elle aussi encore en suspens. L'élaboration d'une liste négative et le projet de liste positive ne permettent que de préciser certains critères d'appréciation. Il serait toutefois vivement souhaitable que cette appréciation prenne dûment en considération les dangers les plus divers auxquels la Suisse peut être exposée.

✚ La réorganisation du Ministère public de la Confédération telle qu'elle est prévue par le projet BASIS se distingue donc par le fait qu'elle ne repose pas sur une nouvelle conception des tâches de la Confédération en matière de police ni, plus particulièrement, sur une redéfinition du concept de sécurité de l'Etat. Elle part au contraire du principe qu'il faut d'abord créer les outils institutionnels qui permettront une nouvelle pratique. Les résultats de cette étude ont été publiés dans le rapport du 14 mai 1991 de la société Teamconsult SA. Ce document peut être obtenu auprès du Département fédéral de justice et police.

Les Commissions de gestion reconnaissent que le travail effectué se soucie de répondre aux diverses critiques formulées par la CEP. Force est toutefois de constater que le résultat traduit à maints égards une vision de technocrate et qu'il est bien loin du souhait du Parlement d'insuffler, par le biais de l'enquête parlementaire, une nouvelle énergie à l'administration. Le rapport répond à la nécessité de retirer au procureur de la Confédération toute fonction relevant des affaires de la police, avec des conceptions surannées quant au mandat de la police et propose à cet effet la création d'un vaste office de la police chargé de la sécurité de l'Etat, bien que cette notion n'ait pas été clairement définie au préalable.

Le département ayant confié ce mandat sans rien préciser quant à la nouvelle appréciation des dangers, aux objectifs et aux limites de la sécurité intérieure ou à la notion de sûreté de l'Etat, les conclusions présentées peuvent sans doute être justifiées. Si l'on peut comprendre que le département souhaitait avancer dans sa réorganisation et ne pas attendre pour ce faire l'adoption de la nouvelle loi sur la sécurité de l'Etat, on peut cependant lui reprocher de ne pas avoir fourni des instructions provisoires auxquelles les travaux de réorganisation auraient pu se référer.

Déjà au mois de janvier 1991, la section compétente de la Commission de gestion du Conseil national informait le département qu'elle avait le sentiment que la sécurité de l'Etat était réorganisée dans le cadre du projet BASIS en l'absence de toute directive politique correspondante. La section a compris le souhait du département d'aller de l'avant et de ne pas attendre l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la sécurité de l'Etat. La section estime cependant qu'il incombe aux plus hautes instances politiques, donc au Conseil fédéral, de formuler des directives applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Dans sa réponse, le département a indiqué que le Conseil fédéral avait pris les décisions qui s'imposaient et qu'il avait clairement exposé son point de vue sur l'adop-

tion de normes provisoires dans le cadre de diverses mesures immédiatement applicables (liste négative, ordonnance sur les documents relatifs à la sécurité de l'Etat, contrôles de sécurité dans les domaines militaire et civil, ordonnance sur la sécurité de l'Etat et message complémentaire relatif à la loi sur la protection des données). Ce faisant, le Conseil fédéral aurait donné d'importantes indications sur la nouvelle orientation en matière de sécurité de l'Etat.

Lorsque le mandat a été confié à la société Teamconsult SA, l'on connaissait la liste négative et la limitation du mandat de protection de l'Etat aux quatre domaines du terrorisme, de l'espionnage, de l'extrémisme violent et du crime organisé. Que des indications spécifiquement politiques n'aient pas été fournies pour le projet de réorganisation s'explique par le fait que le département entendait sûrement se référer ultérieurement aux conclusions de l'entreprise-conseil dans ses décisions politiques ultérieures, mais sans véritablement les faire siennes. Par voie de conséquence, le rapport final a été publié sans commentaire particulier de la part du Conseil fédéral.

Cette manière de procéder a ceci d'intéressant qu'elle permet de prendre une décision politique à un moment où il devient possible d'évaluer ce qui est concrètement réalisable. Les Commissions de gestion expriment leur réserve quant à cette pratique, craignant que des critères techniques n'influencent trop fortement les décisions politiques. Les considérations suivantes ont pour souci de bien souligner ce danger et de l'écarter le cas échéant.

Le rapport ne comporte pas d'analyse rigoureuse de la situation, ce qui pose un problème quant à la suite à donner aux conclusions qui y sont faites. Les principes énoncés manquent de précision (page 12, ss). En effet, le rapport n'établit pas de lien entre le nouveau concept de "**sécurité intérieure**" et son antonyme qui est la liberté individuelle et politique du citoyen. Il n'y est pas davantage question du concept de sécurité, ce qui suppose que l'organisation est définie avant même qu'un mandat n'existe. Bien que dépassée, la conception prévalant actuellement servira donc tout naturellement de modèle de référence. Le projet BASIS traite uniquement de la gestion et du contrôle des affaires de la police. Il incombera donc aux autorités politiques de définir ultérieurement les tâches proprement dites. Le rapport est ainsi en contradiction flagrante avec un principe qu'il défend pourtant, celui de la hiérarchie des tâches et des moyens (*structure follows strategy*, page 20).

Le rapport propose la création d'une commission de sécurité chargée d'analyser et d'apprécier régulièrement ce qui constitue un danger pour la Suisse. Cette analyse doit servir de référence au Conseil fédéral ou au département quand ils élaborent une stratégie de sécurité en rapport avec la sécurité intérieure. Pour pouvoir se prononcer valablement sur les dangers, il faut au préalable définir à un niveau supérieur quelle est la **philosophie de la Confédération en matière de sécurité** (par exemple sur le modèle de la politique de sécurité de la Confédération, politique essentiellement tournée vers l'extérieur à l'heure actuelle). Le rapport BASIS ne dit pas clairement ce qu'il attend des décisions préalables prises par le Conseil fédéral. En l'absence d'actes normatifs garantissant une définition préalable de la philosophie en matière de sécurité, la structure proposée par le projet BASIS aboutira forcément à gérer ce domaine de bas en haut.

Si l'on veut définir la tâche et la position de la commission de sécurité, il faut aussi impérativement tenir compte des conclusions d'un groupe de travail interdépartemental chargé de se prononcer sur la création d'un **"service stratégique de renseignements"**.

Pour ce qui est de la **vision de technocrate**, elle apparaît notamment dans les exemples qui suivent. Il est prévu de confier au Service informatique le soin de contrôler la qualité du traitement des données de l'Office de la police. Un problème d'ordre politique est ainsi résolu en termes de technique. Autre exemple : le modèle devant garantir la sécurité intérieure (page 22) devra être conçu sous la responsabilité du directeur du nouvel Office de la police. Quant au directeur en question, il devra avoir le profil d'un "chef de police" (page 30). Ces remarques permettent de dire que dans ce domaine, la politique se fera de bas en haut, plus précisément dans une optique de police. Cette conception ne prend toutefois pas assez en considération l'élément suivant : si l'on confie les fonctions de police à une autre instance qu'au procureur de la Confédération, le directeur du nouvel Office de la police devra conserver une certaine distance face à ses collaborateurs s'il entend réellement soumettre les organes de la police fédérale à sa surveillance. C'est à ce directeur aussi qu'incombera, du moins en dehors des enquêtes judiciaires, une double responsabilité très délicate. Si les instances compétentes ne dirigent pas le département avec la fermeté requise, il y a lieu de craindre que l'on retombe dans une pratique comparable à celle qui a été critiquée par la CEP. Or, le rapport BASIS néglige précisément la question de la gestion du département.

Enfin, le projet BASIS passe sous silence les futurs **rapports entre la police fédérale et la défense**. Les Commissions de gestion ont donc demandé au chef du Département de justice et police et à celui du Département militaire de veiller à ce qu'une série de questions à ce sujet soit traitée au niveau interdépartemental. La réunion de toutes les fonctions de police au sein du Département de justice et police présente certes des avantages, mais exige en revanche que l'on tienne compte des besoins militaires, en temps de paix comme en temps de guerre. Si les prérogatives du chef de la police fédérale et de celui de la défense ont jadis été associées, c'est bien parce que l'on avait jugé que les rapports hiérarchiques ne sauraient être modifiés au moment même où un service est mis à rude épreuve. La nouvelle structure devra s'efforcer de prendre ce facteur en considération.

Le rapport de la société Teamconsult SA a été examiné dans le cadre du projet BASIS. Le chef du département a assuré les Commissions de gestion de sa volonté de procéder à l'examen de variantes. Parmi ces dernières figure notamment la création de deux offices de la police : l'actuelle police fédérale et un office fédéral de coordination des activités policières qui ajouterait aux tâches actuelles de l'Office fédéral de la police celles des services centraux du Ministère public de la Confédération. Il conviendra de trouver un équilibre entre les critères d'efficacité (qui plaident en faveur d'un office de la police de grandes dimensions) et ceux de la protection de la personnalité et des libertés politiques (qui feraient pencher la balance vers une séparation). Le chef du département a annoncé que le Conseil fédéral présenterait une conception qui tiendra compte des intérêts politiques en jeu; il entend proposer au collège gouvernemental, avant la fin du mois de novembre 1991, donc avant la publication du présent rapport, la suite de la procédure pour la réorganisation du Ministère public de la Confédération. Le Conseil fédéral décidera alors si la réorganisation doit être présentée au Parlement, ce qui est l'avis des Commissions de gestion dès lors qu'il s'agit de séparer la circulation routière de l'entraide judiciaire internationale et de la police, et de créer un vaste Office de la police. Conformément à la loi sur l'organisation de l'administration, la création de nouveaux offices doit en effet être soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Réunir toutes les tâches fédérales relevant de la sécurité intérieure dans un seul office revêt au demeurant une importance politique particulièrement grande.

Les commissions constatent que la loi sur la protection de l'état, telle qu'elle apparaît dans le projet soumis à la procédure de consultation (art. 3, 1^{er} al.) en offrirait l'occasion. Elles sont d'avis que la nouvelle orientation des tâches de police (optimisation de la sécurité, des libertés individuelles et des droits démocratiques;



cf. chiffre 3.6 ci-après) devraient trouver un écho sur le plan organisationnel. Dans ce sens, les sections compétentes des Commissions de gestion ont fait savoir au chef du département qu'elles tenaient le rapport de la société Teamconsult SA concernant le projet BASIS pour une base de décision limitée, et lui ont recommandé de proposer au Conseil fédéral des directives politiques sur lesquelles pourront reposer les décisions en matière d'organisation. Les assurances fournies par le chef du département rendent superflue une recommandation particulière à l'intention du Conseil fédéral.

Recommandation 2: Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à actualiser les dangers menaçant la sécurité intérieure de la Suisse et, partant, à élaborer une appréciation des menaces pouvant servir de fondement aux mesures ultérieures.

Recommandation 3: Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral de renforcer la haute surveillance des cantons et d'améliorer la collaboration avec les cantons dans le domaine de la police.

Recommandation 4: Les Commissions de gestion attendent du Conseil fédéral qu'il crée des bases juridiques claires à l'intention de la collaboration avec des services étrangers en Suisse.

Recommandation 5: Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à soumettre la réorganisation du Ministère public de la Confédération à l'approbation du Parlement.

3.5 Services centraux

La requête de la CEP demandant d'adjoindre quinze services publics supplémentaires au **Service central de lutte contre le trafic de drogue** a abouti. Les cantons ayant pour leur part demandé une augmentation des prestations et de l'entraide, la marge de manoeuvre reste tenue pour ce qui est des affaires de plus grande envergure. L'ampleur et la difficulté de la tâche pèsent invariablement sur l'efficacité

souhaitée des améliorations quantitatives. L'ordre juridique suisse prévoit par ailleurs que les poursuites doivent satisfaire des critères qualitatifs, critères qui doivent être strictement respectés selon les Commissions de gestion. Enfin, les nouvelles infrastructures que suppose la création de postes de travail ne peuvent être réalisées que progressivement.

Par l'action "Benjamin", le Ministère public de la Confédération a, en collaboration avec 18 corps cantonaux et municipaux de police et plusieurs Etats étrangers, démantelé en automne 1991 un réseau voué au trafic d'héroïne et d'armes contrôlé par des milieux yougoslaves. Cette opération montre que la création du service central renforce notablement la capacité d'action de la Confédération dans le domaine de la drogue.

Les collaborateurs du Service central assurent que leur service ne dépend financièrement d'aucune manière de la Drug Enforcement Administration (DEA) des USA et que cette instance n'a effectué aucun versement direct depuis la fin de l'enquête parlementaire. Les Commissions de gestion ont eu le sentiment que les demandes d'informations de police émanant de pays tiers n'étaient pas traitées de manière inéquitable (par exemple, en comparant les requêtes des USA et de la Turquie).

Recommandation 6: **S'agissant de la lutte contre le trafic de drogue et du blanchissage d'argent, le Département fédéral de justice et police devrait fixer des priorités absolues et fournir aux spécialistes concernés les moyens et la possibilité d'agir avec souplesse.**

La création d'un **service central de lutte contre le crime organisé** ne feront qu'en 1992 l'objet d'un préexamen. La lutte contre le crime organisé est prévue dans le projet de loi sur la protection de l'état soumis à la procédure de consultation. Grâce aux réseaux informatiques qu'il est prévu d'exploiter au nouvel Office de la police et à la création de banques centrales de données, on espère pouvoir lutter efficacement contre la criminalité. Abstraction faite des services de lutte contre la drogue, les effectifs des services centraux n'ont pas été renforcés. La Confédération n'est d'ailleurs pas toujours compétente pour diriger efficacement la lutte contre le crime. Quant au Ministère public de la Confédération, il n'est pas parvenu à la conclusion qu'il existait en Suisse un lien évident et fort entre le trafic de drogue et le terrorisme, lien qui se traduit sur la scène internationale par l'échange de drogue contre des armes. Selon lui, trafic de drogue, trafic d'armes, terrorisme, enlèvements,

agents secrets et subversion ne constituent pas forcément un tout, comme on le dit souvent. Le réseau yougoslave de trafic d'héroïne et d'armes, dont il est question plus haut, constitue un exemple contraire.

Si elles n'entendent pas anticiper l'appréciation de la question par le Conseil fédéral, les Commissions de gestion attendent toutefois que la requête de la CEP soit étudiée avec toute l'attention voulue.

Recommandation 7: Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral d'assurer, conformément à la requête de la CEP, une meilleure coordination quant aux activités du Ministère public de la Confédération et d'étudier la création d'un service central de lutte contre le crime organisé.

3.6 Le processus de réorientation de la pratique

La tâche la plus délicate qui se pose au département dans le cadre de l'enquête parlementaire, c'est de traduire dans les faits l'esprit de l'enquête. Pour l'exprimer d'une autre manière, il s'agit de remplacer le principe de sécurité maximale par celui de sécurité optimale offrant un rapport équilibré entre protection policière et liberté individuelle et droits démocratiques. Comme la Commission de gestion du Conseil national l'a déjà mentionné dans son rapport du 14 novembre 1988 relatif aux documents du Ministère public de la Confédération, les autorités fédérales de la police portent "une double responsabilité; elles assument à la fois la sécurité publique et la protection de la personnalité". Privilégier celle-ci sur celle-là suppose une réorientation de la direction politique, de la pratique du procureur de la Confédération et de celle de la police préventive. Cette nouvelle orientation peut résulter soit de contrôles supplémentaires et de procédures codifiées soit d'une formation appropriée du personnel.

Depuis la fin de l'enquête parlementaire, la **direction politique** des secteurs ayant fait l'objet de l'enquête se traduit par l'application de mesures à court et à plus long terme. Ordonnances et directives ont notamment permis de limiter le mandat de sécurité de l'Etat et de définir à ce propos un contenu positif. Ainsi, la liste dite négative a eu pour effet de limiter le nombre d'éléments à "ficher". Par exemple, l'exercice de droits politiques et la participation à des manifestations autorisées ne

devraient plus être enregistrés. Une liste positive aurait été établie dans le cadre de l'ordonnance sur la protection de l'Etat. Quoi qu'il en soit, cette liste est connue de la Confédération et des cantons et leur sert de référence. Assurément, il ne sera pas toujours facile de dire où commence la préparation d'un acte de terrorisme ou de violence raciste, voire une éventuelle complicité, ni quand il y a lieu de considérer que les relations entre la Suisse et un pays étranger se sont dégradées. Ces difficultés sont toutefois inhérentes à la nature même de la tâche et ne peuvent pas être résolues de manière générale. Aussi les Commissions de gestion estiment-elles qu'il est d'autant plus important, du moins pendant cette période transitoire, que la direction politique établisse aussi à l'aide d'exemples concrets comment les instructions générales doivent être comprises. Les Commissions de gestion ont constaté que le climat d'insécurité qui régnait au début, plus particulièrement au sein de la police fédérale, ne s'est pas amélioré. Le chef du département estime quant à lui que cette incertitude est inévitable et qu'elle disparaîtra quand la réorganisation sera effective. Néanmoins, la liste négative constitue une précieuse définition des tâches, à laquelle les fonctionnaires peuvent se référer. En ce qui le concerne, le chef du département pense qu'il dirige le département avec la rigueur requise, pas seulement avec des consignes écrites mais aussi par des discussions approfondies.

Les Commissions de gestion ont établi que ce point de vue n'était pas partagé par le personnel. Si les cadres et leurs subordonnés s'efforcent de remplir leur mission conformément aux nouvelles données, bien souvent ils ne savent que faire du "nouvel esprit". Il manque encore une définition positive et contraignante du mandat de protection de l'Etat. Il est beaucoup question de nouveauté; or, ce qui doit effectivement être nouveau est rarement précisé. Avec la nomination provisoire seulement de certains cadres du Ministère public de la Confédération, le nouvel esprit que l'on veut faire régner n'est pas porté par une nouvelle génération de fonctionnaires. Si l'on souhaite que quelque chose change, l'exemple doit venir de la direction politique. Ce qui est significatif en l'occurrence, c'est notamment que le projet d'ordonnance sur la protection de l'Etat élargit plutôt le concept de police préventive. La volonté politique n'est ainsi pas clairement exposée (voir aussi les remarques du rapport de l'entreprise Teamconsult sur le projet BASIS en ce qui concerne la "sécurité intérieure"). Le projet de loi sur la protection de l'Etat soumis à la procédure de consultation ne laisse toutefois plus reconnaître cet élargissement.

Un autre exemple nous a été fourni dans le cadre de la guerre du Golfe : peu avant que la guerre n'éclate, le département a chargé les organes de la police fédérale et

des cantons de rassembler des renseignements sur l'exercice des droits politiques et sur la participation à des manifestations autorisées soutenant la politique belliqueuse de Saddam Hussein. Cette requête n'a pas manqué d'augmenter le climat d'insécurité car elle allait à l'encontre de la liste négative, laquelle ne prévoit à ce propos pas d'exception pour les mandats divergents des autorités fédérales (la demande du département ayant été formulée de manière si imprécise, le chef de la police fédérale s'est permis de la concrétiser de telle manière qu'elle a également porté sur des manifestations s'opposant à la position de la Suisse dans la guerre du Golfe).

Dans ce domaine, on peut légitimement comprendre le besoin qu'ont actuellement les services administratifs, plus particulièrement les autorités cantonales de police, d'être couverts par les autorités politiques. Aussi le département envisage-t-il d'établir des directives spécifiant la mission positive à l'intention des cantons (lutte contre le terrorisme, contre l'espionnage, contre le crime organisé, contre les violences extrémistes).

La **pratique du Ministère public de la Confédération** mérite surtout d'être mentionnée dans les domaines suivants : la requête de la CEP demandant moins de réserve dans la **pratique d'informer les personnes ayant fait l'objet de mesures de surveillance** a été partiellement entendue. Ainsi, un quart environ des cas de surveillance téléphonique ou postale en 1990 a été porté à la connaissance des personnes concernées. Quant aux autres cas, la non-information a été autorisée par le président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral. En ce qui concerne les procédures judiciaires, la révision de la loi fédérale sur la procédure pénale fédérale, soumise aux Chambres fédérales en qualité de message complémentaire à la loi sur la protection des données, permettra une réglementation plus ouverte.

Les Commissions de gestion reconnaissent que la pratique en la matière a été améliorée. Il n'en demeure pas moins qu'une information subséquente devrait devenir la règle, et ne plus rester l'exception. Par ailleurs, la procédure devrait aussi être réglée en ce qui concerne les mesures de police préventive.

Dans son rapport (p. 148), la CEP a notamment critiqué le fait que le Ministère public de la Confédération avait utilisé à **des fins politiques des renseignements provenant de mesures de surveillance** demandées dans le cadre d'investigations judiciaires, alors que les informations en question ne présentaient aucun lien avec les délits poursuivis. De manière générale, de telles informations ne devraient être

utilisées que dans le cadre d'une seconde procédure judiciaire. Actuellement, le Ministère public de la Confédération procède avec davantage de réserve; il continue néanmoins à exploiter ces renseignements fortuits à titre préventif pour des mesures administratives (expulsions par exemple) ou pour prévenir des dangers. La requête de la CEP n'est donc pas encore réalisée. La loi sur la protection des données ne se rapporte qu'à la procédure judiciaire. La police administrative n'est pas couverte. Il n'est pas prévu actuellement de remédier à cette lacune. Les CdG reviendront ultérieurement sur cette requête.

Une autre critique de la CEP concerne les **présomptions** et les préjugés figurant dans les rapports de police ou les notices du Ministère public de la Confédération (p. 172). Le département affirme qu'aucun préjugé personnel n'apparaît aujourd'hui dans les rapports externes et que les informations de qualité douteuse sont expressément désignées comme tel. L'enregistrement des documents par les services du Ministère public de la Confédération fait l'objet d'un contrôle strict. Une directive de la police fédérale interdit expressément de faire état de remarques ou de compléter indûment des informations. Quand le fichier principal sera informatisé, les contrôles pourront être renforcés davantage encore. Les Commissions de gestion constatent que quelques améliorations ont été apportées sur ce point. Cette question reste toutefois ouverte et ne sera résolue, à l'aide de l'informatique, que dans le cadre de la loi sur la protection de l'Etat et de la loi sur la protection des données. Les Commissions de gestion reviendront sur ce point le moment venu.

La pratique en matière **d'interdiction d'entrée** a été adaptée en ce sens que l'interdiction n'est plus prononcée pour une durée indéterminée mais qu'elle s'applique désormais uniquement à la période pendant laquelle on considère que la présence en Suisse d'une personne constitue une menace pour la sécurité. L'examen de toutes les interdictions d'entrée prononcées en 1990 montre que cette mesure n'a pas été utilisée abusivement en vue de nous soustraire à l'exécution de mandats d'arrests internationaux (voir chiffre 4.4).

Jusqu'en 1991, les **véhicules des diplomates** étaient généralement sous observation. Cette surveillance a été réduite. La police et les douanes sont invitées à fournir des renseignements de cas en cas. La surveillance porte la plupart du temps sur des cas où une enquête judiciaire est en cours. La pratique consistant à enregistrer des **voyageurs se rendant dans les pays de l'Europe de l'Est** a été abandonnée.

✚ La **récolte et le traitement de données personnelles par la police fédérale** sont désormais soumises à un double contrôle. Les informations ne sont plus systématiquement enregistrées, notamment celles faisant partie de la liste négative. Les chefs de commissariat effectuent une sélection préalable, sous la supervision du chef d'équipe. Cette procédure est ensuite vérifiée par le responsable de l'évaluation préalable. D'après le chef de la police fédérale, ce double contrôle exclut pratiquement tout risque d'erreur.

Les Commissions de gestion estiment que ce contrôle interne constitue une amélioration notable. Il convient toutefois encore de s'interroger sur la question de savoir dans quelle mesure **une direction plus large de la police préventive** permettrait d'aller encore plus loin dans la protection de la personnalité. A l'instar de la procédure suivie lors d'enquêtes judiciaires, la récolte d'informations par la police préventive pourrait être subordonnée à une observation préalable. On pourrait imaginer ici qu'à un premier stade de l'observation un prononcé soit rendu par la police fédérale tandis que la décision de surveiller en permanence une personne ou une organisation reviendrait au département. Et pourquoi ne pas prendre pour modèle de réglementation la procédure régissant l'autorisation des écoutes téléphoniques telle qu'elle est appliquée par la chambre d'accusation du Tribunal fédéral ? A la demande de la Commission de gestion, le chef de la police fédérale a déjà émis quelques idées dans ce sens, idées qu'il conviendra de développer. La réglementation des compétences prévues aux articles 8 et 11 du projet de loi sur la protection de l'Etat, soumis à la procédure de consultation, répond à cette nécessité.

Ce que sera la nouvelle pratique est largement fonction de la manière dont les cadres et les collaborateurs des services de la police fédérale considèrent leur mission. La direction et la formation du personnel constituent donc les principaux instruments d'une nouvelle orientation. Force est de reconnaître que les **possibilités qu'offre la formation** sont trop peu exploitées. Interpol, l'Office fédéral allemand de la criminalité ou l'Institut suisse de police à Neuchâtel proposent certes une possibilité de spécialisation. A ce jour, il n'existe que peu de formations qui défendent la nouvelle orientation au sein du Ministère public de la Confédération. Un concept prévoyant l'adaptation du programme de formation compte tenu de nouvelles données politiques, économiques et sociales ayant une incidence sur les tâches du Ministère public de la Confédération a été élaboré à l'aide du projet BASIS. Ce concept ne permet pas d'apprécier la mesure dans laquelle cet objectif trouvera une application concrète dans les futures possibilités de formation. Le responsable des services centraux du Ministère public de la Confédération n'a pour sa part pas

pu fournir d'indications à ce propos. Si l'on considère le budget consacré à la formation, il est permis d'avancer que la formation ne sera renforcée qu'à partir de 1992. Dès que la définition positive des tâches de police aura vu le jour, la formation devra être approfondie à cet égard.

Recommandation 8: Selon les conclusions des Commissions de gestion, la pratique du Ministère public de la Confédération ne va pas encore suffisamment dans le sens voulu par la commission d'enquête parlementaire. Cette constatation nous amène à formuler les recommandations suivantes:

- a) la direction politique par le Conseil fédéral devrait être renforcée. Au niveau fondamental ou dans des cas exemplaires, le département devrait mieux expliciter la nouvelle orientation.**
- b) il y a lieu d'examiner des procédures susceptibles de renforcer la direction de la police préventive;**
- c) la formation des collaborateurs du Ministère public de la Confédération devrait essentiellement être axée sur la nouvelle appréciation des dangers et sur les libertés individuelles et les droits démocratiques.**

3.7 Consultation des fiches et des dossiers

En réponse au rapport de la CEP, le chef du Département fédéral de justice et police s'est engagé publiquement en décembre 1989 déjà à permettre aux personnes concernées de consulter le fichier du Ministère public de la Confédération. Ce droit a été consacré dans une directive du mois de janvier 1990 et dans l'ordonnance du 5 mars 1990 relative aux documents concernant la sécurité de l'Etat. En vertu de ces dispositions, les documents y relatifs se trouvent confiés aux bons soins d'un préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat, lequel décide quelles affaires il entend confier à la police fédérale. La consultation des fiches se traduit par l'envoi de photocopies de documents sur lesquels certaines informations sont masquées. Les personnes concernées ont le droit de recourir devant le Conseil fédéral. De plus, ils

peuvent auparavant en appeler au médiateur. Lorsque ce dernier recommande une plus grande publicité, le préposé rend une seconde décision, qui peut faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral. L'ordonnance confère également aux personnes le droit de consulter des dossiers les concernant.

La **consultation des fiches** s'achèvera bientôt. Le public a été informé du déroulement de cette procédure par des rapports intermédiaires émanant du préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat. Une étude effectuée par des tiers établit que le traitement des données a été fait avec la minutie requise dans le service du préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat. L'appréciation politique de la pratique antérieure reste bien sûr un sujet de controverses. Face à l'antagonisme existant entre les enjeux de la sécurité de l'Etat et ceux des droits de la personnalité, le préposé a développé, dans le cadre de l'ordonnance, une pratique en matière de publicité qui défend la sécurité de l'Etat.

Le médiateur estime au contraire que la pratique n'a pas été suffisamment libérale, du moins au début. Dans 80 % des demandes d'examen (5 % de la totalité des cas), il est arrivé à la conclusion que le préposé avait masqué un trop grand nombre d'informations. Avec le temps, la pratique du préposé s'est quelque peu assouplie. Des divergences n'ont pas toujours pu être aplanies, même après que le Conseil fédéral ait tranché deux litiges en faveur du préposé. Le préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat n'est pas convaincu que le droit de consulter les fiches suffira de façon générale à restaurer la confiance du citoyen. Si le rapport de la CEP a sensibilisé théoriquement l'opinion publique, bien des personnes concernées ne réalisent vraiment ce qui se passe qu'au moment où elles consultent leur fiche.

Les **conditions dans lesquelles travaille le service** du préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat ne sont guère adaptées à la mission qui lui est confiée. Afin de ne pas entraver outre mesure l'activité de la police fédérale, laquelle doit pouvoir accéder à ses fichiers, le service du préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat a été installé dans les locaux de la police fédérale. Celui-là est tributaire de celle-ci pour toute question administrative.

De nombreux collaborateurs du service du préposé viennent du Ministère public de la Confédération. Ce dernier a mis six postes complets à la disposition du préposé. D'autres collaborateurs du service extérieur du Ministère public doivent se tenir prêts à fournir des informations. Lors du premier traitement des fiches, six membres

supplémentaires de la police fédérale ont proposé des masquages à l'intention des juristes extérieurs intégrés à l'équipe de contrôle. Ces collaborateurs restent rattachés à la police fédérale, qui fait appel à eux si nécessaire.

Par ailleurs, le service du préposé sollicite une grande partie de la capacité informatique de la police fédérale, capacité qui pourrait être mise à profit pour informatiser les fichiers. La police fédérale a ainsi pris du retard dans la mise à jour de ses fichiers. Depuis le mois d'août 1991, une partie du service du préposé s'est installée dans d'autres locaux. La situation s'est quelque peu améliorée mais n'est pas encore idéale.

Le Ministère public de la Confédération consulte chaque jour quelque 150 fiches établies avant 1990. Le préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat serait dans l'incapacité d'exercer une **véritable surveillance du fichier** puisqu'il ne peut pas se prononcer sur chaque demande de consultation de fiche. Pour des raisons pratiques, il a délivré au Ministère public une autorisation générale de consulter les fiches de la police fédérale, les collaborateurs concernés étant tenus d'indiquer après-coup seulement quelles fiches ont été consultées. Contrairement à ce que laisse supposer l'ordonnance sur les dossiers de la sécurité de l'Etat, les collaborateurs de la police fédérale ont toujours la faculté d'accéder librement aux anciens fichiers. Il n'ont toutefois pas le droit de faire des photocopies de fichiers ou de sortir des documents de la salle des fiches.

Si le droit de consulter les fichiers était étendu aux **dossiers** de la police fédérale, il en résulterait des difficultés encore plus grandes. En effet, ces fiches ne sont pas classées par individu et contiennent la plupart du temps des données relatives à un grand nombre de personnes dont les droits doivent aussi être garantis. Permettre la consultation de toutes les fiches signifie quelque 450 années-travail et 110 millions de francs ! C'est pour cette raison que le département a étudié des possibilités de consultation limitée et qu'il en a débattu avec la section DFJP de la Commission de gestion du Conseil national. La section a invité le responsable du département à trouver une solution susceptible de réduire le temps et le coût de l'opération et d'être applicable à relativement brève échéance. La solution retenue devra aussi garantir une égalité absolue de traitement. Le chef du département a déclaré être prêt à reprendre ces critères.

La discussion a clairement mis en évidence que toutes les variantes permettant de réduire considérablement le temps et le coût de l'opération sont en contradiction

avec l'ordonnance relative aux dossiers de la sécurité de l'Etat et qu'elles doivent être l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum. Comme toutes les variantes prévoyant une liquidation rapide du scandale des fiches supposent que beaucoup de personnes renoncent à leur droit de consulter leur dossier, une décision démocratique s'impose objectivement et politiquement. Si le Conseil fédéral revenait sur sa promesse et édictait une ordonnance interdisant la consultation des dossiers, nul doute que sa crédibilité en souffrirait. Pareille mesure serait en outre en contradiction avec la volonté de renforcer la confiance placée dans les autorités chargées d'assurer la sécurité de l'Etat. En fait, le problème ne serait que repoussé d'un cran et le Tribunal fédéral aurait à traiter une avalanche de recours dirigés contre l'ordonnance. Un dénouement de l'affaire des fichiers qui ne consacrerait pas le droit de consulter toutes les données suppose donc une décision démocratique et politique tenant compte de tous les intérêts en présence.

La section aurait apprécié que le département opte dans les meilleurs délais pour une solution claire. Il n'incombe toutefois pas aux Commissions de gestion d'indiquer au Conseil fédéral dans quelle voie il doit s'engager. Le chef du département ayant assuré qu'il interviendrait auprès du Conseil fédéral, la section renonce à prendre elle-même une initiative.

Les Commissions de gestion apprécient que le Conseil fédéral ait présenté un message y relatif. Il incombera au Parlement d'apprécier la teneur de ce message.

Recommandation 9: Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral d'inviter le préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat à éliminer dans les meilleurs délais toutes les documents devenus inutiles. Cette tâche deviendra prioritaire dès l'achèvement de la consultation des fiches. Dès ce moment les dossiers du service de police devront faire l'objet d'une surveillance stricte.

3.8 Nécessité de légiférer

Si l'on entend donner une suite favorable aux requêtes de la commission d'enquête parlementaire et tirer des conclusions de l'investigation menée à la suite du rapport complémentaire de la CEP par Fabio Righetti, président du tribunal et représentant

spécial du procureur de la Confédération, il convient de prendre diverses mesures législatives.

Pour ce qui est de **retirer la fonction de police des prérogatives du procureur de la Confédération**, un message du Conseil fédéral relatif à la révision de la procédure pénale fédérale est sur le point d'être achevé. L'exigence de la CEP est donc formellement réalisée.

Avec quelque retard sur les prévisions, la **loi sur la sécurité de l'Etat** sera soumise aux Chambres fédérales à la fin de l'année 1992. Le Parlement aura ainsi l'occasion de concrétiser les principales requêtes de la CEP.

Avec son **message complémentaire à la loi sur la protection des données**, le Conseil fédéral satisfait d'ores et déjà une partie des exigences législatives formulées par la CEP.

L'antagonisme existant entre le droit de consulter les fiches et l'ordonnance relative aux dossiers de la sécurité de l'Etat doit être réglé par un arrêté fédéral de portée générale.

La réglementation de la **procédure de surveillance** applicable au contrôle du traitement des données par la police préventive nécessitera des dispositions particulières dans la loi sur la sécurité de l'Etat ou dans la procédure pénale fédérale.

Les enquêtes judiciaires portant sur le contrôle de missives télégraphiques et sur l'ouverture d'envois postaux par un service douanier, dont il est question dans le rapport complémentaire de la CEP du 29 mai 1990, amènent les Commissions de gestion à faire deux propositions au niveau législatif.

L'exécution des mesures de surveillance téléphonique et postale est confiée aux PTT. Cette régie n'est toutefois pas compétente pour se prononcer sur la légitimité de la demande des autorités et ne peut que vérifier si l'auteur de la requête est habilité à introduire une mesure de ce type. Le contrôle du contenu de la demande est du ressort de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral ou de l'autorité judiciaire cantonale compétente. La réglementation des compétences est correcte. Ce qui l'est moins, c'est le fait que les PTT sont tenus d'annoncer ces mesures à l'autorité de contrôle uniquement à la fin de la surveillance. Cette pratique ne garantit pas que les mesures ordonnées se justifient toutes. En cas de mesure injustifiée, il

✚

existe un risque certain de voir une surveillance se prolonger outre mesure dans le seul but de retarder le moment où l'erreur devra être admise.

En vertu de l'article 179 du code pénal suisse, est uniquement punissable celui qui a ouvert un écrit ou un envoi postal fermé et pas celui qui a consulté un envoi déjà ouvert par les services postaux ou a utilisé son contenu. Dans le cas qui nous occupe, le délit fait donc défaut. Par conséquent, il conviendrait de se pencher sur les lacunes des dispositions applicables en matière de contrôle postal et d'écoute téléphonique.

Recommandation 10: Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à examiner s'il y a lieu d'informer l'instance judiciaire compétente dès le début d'une surveillance téléphonique ou postale par les services des PTT et s'il convient de combler des lacunes dans les dispositions pénales applicables aux procédures d'écoute téléphonique et de surveillance postale.

3.9 Appréciation

Dans l'ensemble, de gros efforts ont été déployés au Département fédéral de justice et police pour satisfaire les requêtes formulées par le Parlement à l'encontre du Ministère public de la Confédération. Toutes les personnes qui ont été entendues s'efforcent visiblement de remplir leur mandat dans l'esprit de la CEP. Le travail fourni mérite la gratitude des Commissions de gestion.

Malgré cela, il y a lieu de craindre qu'une partie de cet effort considérable n'aille pas suffisamment dans le sens de l'enquête parlementaire. Comme nous nous trouvons en pleine période transitoire, les nouveaux objectifs n'ont pas encore été arrêtés de manière définitive et cette situation implique forcément une certaine insécurité. Même le chef du département ne peut pas dire avec certitude quelles solutions seront retenues par le Parlement en ce qui concerne la sécurité de l'Etat et la police fédérale. Il n'est dès lors guère aisé de fournir au Ministère public de la Confédération et aux services de police concernés les instructions dont ils auraient pourtant besoin de toute urgence en cette période transitoire. Les Commissions de gestion ont toutefois la conviction que les objectifs et les limites fixés par le Conseil

fédéral et le département ne suffisent pas à faire passer dans l'administration l'esprit de l'enquête parlementaire.

Le Conseil fédéral et le département seront obligés de définir provisoirement :

- ce qu'ils entendent par mission de l'Etat en matière de sécurité intérieure,
- ce qui, de leur point de vue, est nouveau dans l'appréciation des dangers qui menacent la Suisse,
- quel est le risque acceptable pour notre société libérale au nom de la liberté personnelle et des droits démocratiques.

Le Conseil fédéral et le département sont appelés à se prononcer ainsi sur des questions qui se poseront de toute façon dans le cadre de l'adoption et de l'application de la loi sur la sécurité de l'Etat.

Les Commissions de gestion déplorent le caractère superficiel du projet BASIS sur la réorganisation du Ministère public de la Confédération. Le risque existe par conséquent qu'une vision surannée de la sécurité de l'Etat soit reprise sous une forme ou une autre. Nous en voulons pour preuve des déclarations disant notamment que le problème des fiches n'a été qu'une conséquence du manque de personnel, ce qui n'a pas permis d'éliminer des informations dépourvues d'intérêt. Ou encore la déclaration selon laquelle l'ordonnance relative aux dossiers de la sécurité de l'Etat est une "catastrophe" pour la sécurité de l'Etat car l'ouverture qu'elle préconise pourrait porter préjudice à la pratique future.

Le fait que la réorganisation du Ministère public de la Confédération a été planifiée sans objectifs précis peut avoir de graves répercussions sur la réalisation des objectifs de l'enquête parlementaire. Le risque apparaît clairement dans le rapport de la société Teamconsult SA au sujet du projet BASIS lorsqu'il propose un concept de "sécurité intérieure" de son propre cru et néglige la réorganisation souhaitée du mandat de police de la Confédération. La création d'un vaste office de la police, autorité centrale de la sécurité intérieure, risque ainsi de devenir une conséquence imprévue de l'enquête parlementaire, conséquence qui engendrera à son tour de nouveaux dangers pour l'Etat de droit qu'est la Suisse. La réorganisation prévue permettra vraisemblablement une plus grande efficacité dans le domaine de la police; cette efficacité ne reflétera toutefois la réorientation souhaitée que dans la mesure où des procédures transparentes sont créées au niveau interne et si un contrôle judiciaire et une direction politique sont consacrés au niveau externe. Dans sa

mission de surveillance, le Parlement devra être particulièrement attentif à la réalisation de ces conditions.

4. Office fédéral de la police

4.1 Requêtes de la CEP

S'agissant de l'Office fédéral de la police, la CEP s'est plus particulièrement penchée sur la question de l'entraide judiciaire internationale. Dans son postulat no 2, elle souhaite que les procédures d'entraide judiciaire soient simplifiées, que les autorités compétentes puissent traiter directement au niveau international, que les voies de recours soient limitées, que le Confédération fasse appel, le cas échéant, à des *procédures cantonales*, enfin, que la *collaboration entre les sections de l'entraide judiciaire internationale et de l'extradition de l'Office fédéral de justice et police et le Bureau central de police du Ministère public de la Confédération* soit améliorée (chiffre 4.2 infra). Elle estime par ailleurs que l'efficacité des structures de la Division de l'entraide judiciaire (chiffre 4.6) doit faire l'objet d'un examen.

Dans son rapport, la CEP se préoccupe du volume de travail auquel doit faire face la Division de l'entraide judiciaire internationale. Elle se prononce aussi en faveur de mesures permettant d'accélérer la procédure dans les cantons (chiffre 4.2), d'un traitement moins formel des demandes d'entraide judiciaire et d'une révision de la pratique qui prévoit de frapper d'un sceau "ne pas arrêter; informer l'Office fédéral de la police" les demandes de recherche incomplètes (chiffre 4.3). En particulier, des mesures d'éloignement ne devraient jamais remplacer les poursuites judiciaires et les auteurs de demandes d'entraide judiciaire devraient être informés sans délai s'il est établi que leur demande est incomplète (chiffre 4.4).

4.2 Mesures dans le domaine de l'entraide judiciaire

L'office a poursuivi ses travaux de révision concernant la loi fédérale sur l'entraide pénale internationale et la loi relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale. Un groupe de travail a déposé son rapport et la commission d'experts élabore actuellement un projet. La durée de la procédure d'entraide judiciaire ne devrait plus excéder neuf mois. Lorsqu'une décision n'est pas prise au niveau cantonal, les compétences de l'office fédéral devrai-

ent être élargies. La question se pose surtout de savoir si les voies de droit doivent être limitées à la décision finale, si un effet dilatoire doit être accordé et qui est habilité à déposer un recours. Pour l'heure, on ne peut pas encore savoir avec certitude si les travaux de la commission d'experts seront achevés d'ici fin 1991.

Les Commissions de gestion constatent avec satisfaction que les travaux de révision satisfont le postulat no 2 de la CEP pour ce qui est de la procédure d'entraide judiciaire et des voies de droit en matière d'entraide judiciaire.

Des mesures susceptibles d'accélérer les procédures d'entraide judiciaire dans les cantons sont étudiées parallèlement à la révision.

Recommandation 11: Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral de soumettre au Parlement en 1992 la révision de la loi fédérale sur l'entraide pénale internationale et de la loi fédérale relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

4.3 Recherche de personnes

La critique de la CEP à l'encontre du tampon "ne pas arrêter; informer l'Office fédéral de la police" concerne les mandats de recherche émanant d'Interpol, jadis transmis aux cantons par le Bureau central de police même si, de l'avis de l'Office fédéral de la police, ils ne suffisaient à décerner un mandat d'arrêt conformément au droit suisse. Selon l'office fédéral, cette pratique reposait sur le souci d'informer les cantons qu'une personne susceptible de faire l'objet d'un contrôle séjournait sur leur territoire, sans prendre pour autant le risque que cette information soit considérée comme un ordre de poursuite (le tampon a effectivement été introduit à la suite de plusieurs malentendus de ce type). Les autorités qui sont raccordées au fichier RIPOLE sont de nos jours informées de manière fiable à l'informatique. Pour ce qui est des autres autorités de la police, seuls leur sont transmis les mandats de recherche d'Interpol permettant effectivement de décerner un mandat d'arrêt sur loi suisse. Le tampon est donc supprimé.

4.4 Interdictions d'entrée

Les interdictions d'entrée sont prononcées par l'Office fédéral des étrangers, parfois sur demande du Ministère public de la Confédération ou de l'Office fédéral de la police. La CEP est arrivée à la conclusion que des interdictions d'entrée ont été prononcées alors qu'il aurait fallu introduire ou appuyer une poursuite pénale. Les Commissions de gestion ont demandé une comparaison portant sur tous les mandats d'arrêt internationaux et les interdictions d'entrée prononcées en 1990. Il ressort de cette comparaison qu'une seule personne a simultanément fait l'objet de ces deux mesures. Il s'agissait d'un diplomate qui ne pouvait être poursuivi du fait de son immunité et qui a dû être expulsé.

L'Office fédéral de la police justifie sa pratique actuelle en matière de demandes d'interdictions d'entrée de la manière suivante : il s'agit notamment d'empêcher une entrée quand la Suisse, pour des raisons de droit, se trouverait dans l'obligation d'accueillir un délinquant présumé. Quand il peut être établi que la Suisse ne peut pas donner suite à un mandat d'arrêt international, parce que la législation du pays demandeur prévoit la peine de mort par exemple, l'interdiction d'entrée constitue une manière d'esquiver le problème. La situation est particulièrement délicate quand la Suisse et le pays tiers sont liés par une vieille convention d'extradition qui n'exclut pas la peine de mort. Une situation de ce type crée un conflit entre notre ordre public et notre devoir de faciliter les poursuites pénales.

Les Commissions de gestion estiment que ce flou juridique n'est pas satisfaisant. La pratique en matière d'interdictions d'entrée manque de critères de référence. On ne saurait accepter l'idée que la Suisse refoule vers d'autres pays des personnes soupçonnées d'avoir commis un crime pour la seule raison qu'elle ne veut ni les poursuivre ni les extraditer.

Recommandation 12: Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral de résoudre, par le biais de la législation, l'antagonisme existant entre notre devoir de participer aux poursuites pénales internationales et les impératifs de notre ordre public.

4.5 Protection et sécurité des données

Les données dignes d'être protégées concernent essentiellement le système de recherches informatisées de police RIPOL. Une ordonnance régleme avec précision quelles données sont admises. Le code qui désignait jadis le SIDA ou une autre maladie transmissible a été supprimé sur ordre du chef du département. L'office assure que le système RIPOL ne contient que des faits rigoureusement établis.

Il est impossible de protéger de manière absolue les données contre un accès non autorisé au sein de l'office. Quoi qu'il en soit, le fichier permet de reconstituer intégralement les mouvements de dossiers.

4.6 Mesures relatives à l'organisation et au personnel

Le postulat no 2 de la CEP demande notamment que des mesures soient prises en vue d'une meilleure collaboration entre l'office fédéral et le Bureau central de police. Il s'agit notamment de favoriser l'échange des données entre les deux services.

D'après les conclusions des Commissions de gestion, la situation ne s'est pas améliorée. Il semblerait que les spécialistes n'y soient pour rien et que le problème se pose en termes de compatibilité des différents systèmes informatiques. L'acquisition, par le Ministère public de la Confédération, d'appareils produits par un autre fabricant a aggravé le problème de l'échange des données. Ce choix a aujourd'hui encore des répercussions fâcheuses sur les rapports entre les spécialistes informatiques des deux offices. Le chef du département a été informé du problème mais n'a pas encore pris de décision. Ces problèmes devront être résolus quand le futur office de la police regroupera toutes les fonctions de police. Il s'agira de combiner un accès uniforme d'identification des données et une protection optimale des fichiers. En outre, le nombre et la capacité des équipements informatiques du futur office de la police nécessiteront l'installation d'un groupe électrogène d'urgence.

L'Office fédéral de la police enregistre une augmentation sensible du travail, tant quantitative que qualitative. Dans le cadre de la réorganisation, il conviendra d'examiner l'efficience de ce service dont l'effectif est limité.

4.7 Règles internes de procédure

L'établissement de règles internes de procédure constitue un moyen d'éviter les erreurs de pratique au sein d'un service. De telles règles revêtent une importance particulière précisément quand le pouvoir de décision est délégué vers le bas, comme c'est le cas à l'Office fédéral de police.

En réponse aux Commissions de gestion, l'office fédéral renvoie à la loi sur la *procédure administrative* et aux dispositions régissant le système RIPOL. La manière d'agir est définie dans le détail pour ce qui est de la procédure d'entraide judiciaire. L'office résout le problème que peut poser la procédure par la formation interne et par l'établissement de rapports. Les Commissions de gestion n'ont pas constaté de besoins supplémentaires.

4.8 Politique de l'office

Les lois et les ordonnances ne régissent pas uniformément le mandat confié aux divers offices fédéraux. Une constante toutefois : les directions jouissent toutes d'une certaine marge de manoeuvre dont il faut tenir compte. Les Commissions de gestion veillent à ce que cette liberté d'action soit utilisée à bon escient et compte *tenu de critères aussi rationnels que possible*. C'est pour cette raison que les directeurs des offices doivent communiquer leur politique aux Commissions de gestion. Ils doivent notamment dire comment ils entendent réaliser les objectifs légaux et respecter l'esprit des tâches qui leur sont imparties avec la marge de manoeuvre qui leur est dévolue. La direction de l'Office fédéral de la police, comme les autres directions d'ailleurs, estime que des prescriptions juridiques limitent considérablement cette marge de manoeuvre. L'inspection a toutefois établi que la pratique suppose invariablement une bonne appréciation des éléments en jeu et c'est là, précisément, que la ligne politique de l'office devient précieuse.

Une des principales critiques formulées par la CEP concerne bien sûr l'absence de véritable ligne politique. Les responsables des offices fédéraux doivent aider à remédier à cet état de fait en disant ouvertement comment ils comprennent la mission qui leur est confiée et en informant les autorités compétentes des éventuelles décisions qui s'imposent.

Recommandation 13: Les Commissions de gestion demandent au Conseil fédéral de prier les offices d'indiquer leurs options dans leurs rapports à l'intention du rapport de gestion et de poser les questions au sujet desquelles ils attendent une réponse des autorités politiques.

4.9 Appréciation

Dans l'ensemble, on peut dire que les critiques de la CEP ont été bien reçues à l'Office fédéral de la police et qu'on y est conscient des nouveaux problèmes. Cette remarque vaut en particulier pour l'entraide judiciaire. Les personnes concernées sont sensibles aux problèmes qui ont été soulevés et cherchent à les résoudre. Le rapport de la CEP n'est pas remis en question. Une grande partie des problèmes ne pourra toutefois être réglée que dans le cadre de la révision des lois sur l'entraide judiciaire internationale. Il incombera aux commissions ad hoc d'examiner si les requêtes de la CEP ont bien été réalisées.

5. Office fédéral des étrangers

5.1 Requêtes de la CEP

Dans son postulat no 3, la CEP demande l'élaboration d'un rapport complet relatif à la question des visas. Le Conseil fédéral est invité à examiner dans quelle mesure la pratique d'octroi de visas doit être modifiée. L'octroi de visas à des personnes résidant dans des Etats tiers constitue une pratique exceptionnelle qui doit être motivée (chiffre 5.2 infra).

La CEP déplore en outre le fait que l'Office fédéral des étrangers n'ait pas les moyens de surveiller la pratique des autorités cantonales (chiffre 5.3). Enfin, l'échange de renseignements entre le Ministère public de la Confédération et l'Office fédéral des étrangers doit être renforcé (chiffre 5.4).

5.2 Octroi de visas

La principale requête figurant dans le postulat de la CEP est satisfaite dans le cadre du projet BASIS par un rapport consacré à l'octroi de visas. Les renseignements fournis quant à la pratique des représentations suisses à l'étranger en matière d'octroi de visas à des personnes n'appartenant pas à leur district consulaire ne sont guère convaincants : pour l'office fédéral, les directives de 1985 suffisent à assurer une bonne pratique. Le demandeur d'un visa doit toujours s'adresser à la représentation suisse à l'étranger compétente pour son lieu de résidence. Pour éviter un formalisme exagéré, il arrive qu'une représentation s'écarte de ce principe lorsqu'il ne fait aucun doute que le demandeur remplit d'emblée les conditions nécessaires à l'obtention d'un visa. S'agissant de l'octroi de visas, le Département fédéral des affaires étrangères doit respecter les directives du Département fédéral de justice et police. Les responsables de chancellerie des représentations suisses à l'étranger perfectionnent chaque année leur pratique dans le cadre de cours organisés par l'Office fédéral des étrangers. Des inspecteurs du Département fédéral des affaires étrangères vérifient la bonne application des directives. Le requérant doit indiquer dans sa demande d'un visa son domicile permanent et exposer pourquoi il ne peut déposer sa demande à cet endroit. Si le cas apparaît douteux, les représentations suisses à l'étranger n'ont pas la faculté d'octroyer de leur propre chef des visas à des ressortissants d'Etats tiers; elles doivent en effet obtenir le feu vert de l'Office fédéral des étrangers. Il n'en va pas de même pour ce qui est des visas accordés à des habitants du district consulaire concerné. Le visa proprement dit ne permet pas d'établir cette différence. Dans des cas concrets, l'office fédéral contrôle également la pratique des représentations à l'étranger sur la base des dossiers de visa complets.

Néanmoins, la pratique du Département fédéral des affaires étrangères tend à atténuer les différences dans le traitement qu'induisent les instructions de l'office fédéral.

Recommandation 14: Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral d'éclaircir la question de savoir dans quelle mesure une représentation suisse à l'étranger est habilitée à octroyer un visa à des personnes ne provenant pas de leur district consulaire.

5.3 Réglementation des compétences en matière d'étrangers et de réfugiés

Alors que les questions relatives aux réfugiés relèvent de la compétence de la Confédération, les décisions quant au séjour et à l'établissement d'étrangers en Suisse sont, en vertu du droit fédéral, du ressort des cantons. Si les instances fédérales compétentes disposent d'un droit de regard et peuvent demander à être consultées, elles n'ont toutefois pas la faculté d'imposer le point de vue des autorités fédérales. Les compétences de l'Office fédéral des étrangers et les moyens dont il dispose ne correspondent donc pas à la responsabilité générale de la Confédération dans ce domaine. Plus particulièrement, l'office fédéral devrait pouvoir empêcher ou rectifier d'éventuelles pratiques abusives de la part des cantons. Or, l'office fédéral n'a pas les moyens d'y remédier. Il ne dispose d'ailleurs pas de suffisamment de personnel pour oeuvrer dans ce sens. Le vice constaté par la CEP, qui favorise institutionnellement d'éventuels abus, subsiste donc. L'office fédéral est conscient du problème; la question ne peut toutefois être résolue qu'en collaboration avec les cantons.

La constitution fédérale établit certes la compétence des cantons; elle ne parle cependant pas des conditions en vertu desquelles des cas doivent être soumis aux autorités fédérales. De l'avis des Commissions de gestion, il serait souhaitable de définir légalement ces critères. Cette question devra être réglée dans le cadre d'une nouvelle loi sur les étrangers.

L'office fédéral relève les bonnes relations qu'il entretient avec les représentants des autorités cantonales. Un renforcement de la surveillance exercée par l'Office fédéral des étrangers sur l'activité des cantons suscite toutefois bien des contestations. L'office fédéral fait donc pleinement confiance aux déclarations et aux documents que lui transmettent les cantons. Selon lui, ce rapport de confiance a fait ses preuves même s'il avoue ne pas être en mesure de vérifier d'éventuels abus avec la rigueur requise. Cette question a aussi été examinée par un groupe de travail dans le cadre du projet BASIS. Il incombera au Conseil fédéral de tirer les conclusions qui s'imposent.

Recommandation 15: Dans les questions relatives aux étrangers et aux réfugiés, diverses compétences fédérales existent parallèlement. En matière d'étrangers, la Confédération ne dispose pas de moyens légaux lui permettant de prévenir ou de supprimer d'éventuels abus au ni-

veau des cantons. Les commissions de gestion attendent du Conseil fédéral qu'il examine minutieusement cette lacune institutionnelle et qu'il élabore un rapport ad hoc à l'attention du Parlement.

5.4 Echange d'informations

L'administration a estimé devant les Commissions de gestion que la résolution du problème informatique permettrait une meilleure circulation des informations entre le Ministère public de la Confédération et l'Office fédéral des étrangers. Cet aspect devra être réglé dans le cadre d'une nouvelle ordonnance relative au registre central des étrangers. De plus, et selon les informations du département, il s'agit dans ce domaine de fixer les limites de l'accès du Ministère public de la Confédération aux dossiers de l'Office fédéral des étrangers. Or, cet accès était auparavant illimité et incontrôlé, ce qui contredisait les principes de la protection des données.

Les cas dans lesquels les deux offices doivent se consulter et se fournir mutuellement des informations ont été définis dans des directives élaborées le 20 juin 1990. Les conditions permettant une bonne circulation des informations sont donc établies. Il s'agira maintenant de tirer judicieusement parti des améliorations qui ont été faites.

5.5 Protection des données

D'ici l'adoption de la nouvelle loi sur la protection des données, l'office continuera à appliquer, en ce qui concerne la protection des données, les directives du 16 mars 1991 du Conseil fédéral applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale et les dispositions régissant la protection des données de l'ordonnance sur le registre central des étrangers. L'office ne signale pas de problème spécifique en rapport avec l'application de ces prescriptions.

5.6 Tampon "R"

Lors de l'examen des problèmes d'application du droit d'asile, la Commission de gestion du Conseil national a dénoncé le fait qu'un tampon "R" était apposé dans le

passport des étrangers refoulés à la frontière. A ce jour, cette discrimination n'a pas été abolie. Le registre central des étrangers auquel sont raccordés tous les postes de douane devrait permettre de remplacer le tampon au profit d'une solution informatique. Les obstacles invoqués relèvent assurément du travail supplémentaire qui en résulterait lors des contrôles douaniers.

Recommandation 16: Les Commissions de gestion réitèrent leur demande et prient le Conseil fédéral d'abolir de toute urgence la pratique consistant à apposer un tampon "R" dans le passeport des étrangers qui ont été refoulés à nos frontières. Le travail administratif supplémentaire découlant de cette mesure est le prix à payer si l'on veut abolir cette discrimination au nom des droits de l'homme.

5.7 Procédure interne

L'office fédéral des étrangers ne recourt pas à des dispositions particulières pour éviter ou rectifier une pratique peu satisfaisante. De l'avis de la direction de l'office, la réglementation applicable, qui définit les responsables et leurs suppléants, suffit amplement.

5.8 Politique de l'office

L'office fédéral n'a pas pu présenter par écrit aux Commissions de gestion la ligne politique de l'office. Le directeur estime que la principale mission de son office consiste à stabiliser la population résidente étrangère, à veiller à un bon équilibre entre cette population et la population suisse et à défendre le principe de non-discrimination par les cantons. Il estime que la pratique stricte et souvent peu satisfaisante de son office est imputable aux prescriptions légales. Il déplore les différences existant entre cette rigueur et la pratique humanitaire prévalant dans les questions de réfugiés. L'office déclare ne pas être en mesure de formuler une politique plus générale, les intérêts devant être pris en considération étant trop variés. En ce qui concerne les réfugiés notamment, la stratégie de la Confédération dépend de plusieurs offices (OFIAMT, Office fédéral des étrangers, Office fédéral des réfugiés,

Corps des gardes-frontière). Toutes ces instances devraient s'entendre sur des objectifs communs.

Les Commissions de gestion admettent qu'il est difficile de définir une politique globale en ce qui concerne la politique en matière d'étrangers et de réfugiés car elle est fonction d'autres offices d'une part et de la situation internationale d'autre part. L'inspection souligne que la stratégie du Conseil fédéral en la matière doit avant tout viser à dégager de nouvelles solutions. Il y a lieu également d'aborder des problèmes d'organisation au sein de l'administration fédérale. La mesure dans laquelle les objectifs ont été réalisés et les divergences d'opinion devraient ici aussi apparaître dans le rapport de gestion (voir supra chiffre 4.8).

5.9 Appréciation

Dans l'ensemble, l'Office fédéral des étrangers a été sensible aux critiques de la CEP et s'est efforcé de tirer les conclusions qui s'imposent. Les problèmes importants ne pourront être résolus que sur la base d'une politique de migration intégrée et dans le cadre d'une nouvelle loi sur les étrangers.

6. Gestion et archivage des dossiers

Dans son postulat no 4, la CEP a tout spécialement demandé, en ce qui concerne les documents de procédure, que la gestion et l'archivage des dossiers par l'administration fédérale fassent l'objet d'un contrôle et que les améliorations nécessaires soient exigées.

Pour ce qui est du **Ministère public de la Confédération**, cette demande a été entendue en ce sens qu'aucun dossier ne sort du Ministère public sans être enregistré document par document. En outre, toutes les pièces des dossiers et tous les documents doivent être numérotés. Cette disposition s'applique provisoirement jusqu'au moment où le département aura arrêté les directives prévues.

L'Office fédéral de la police contrôle pour sa part rigoureusement tous les documents et leurs mouvements. Grâce à l'informatique, il est en mesure de reconstituer en tout temps le flux des documents.

Enfin, à l'**Office fédéral des étrangers**, la situation n'est pas partout la même. Les informations essentielles ne figurent pas dans les dossiers de l'office fédéral mais dans ceux des cantons. L'office se contente donc de numéroté les documents qui sortent de ses services (surtout dans le cadre de procédures de recours).

Dans le cadre du projet BASIS, un groupe de travail s'est efforcé d'élaborer, à l'intention du département, des directives à la fois claires et réalisables. S'agissant de dossiers de procédure, il ne demande d'établir une liste de documents que pour les pièces les plus importantes. En revanche, tous les documents doivent être numérotés. Une date et une signature attestent précisément (ou de manière générale) qui a consulté certains documents et quand. Les documents concernant une procédure de recours doivent être conservés, ensemble, par l'instance préalable. Ils ne doivent jamais être séparés.

Les Commissions de gestion estiment que ces mesures, ainsi que d'autres propositions faites par le groupe de travail, constituent une bonne base de décision pour le département. Les Commissions de gestion sont satisfaites de constater que le problème a été reconnu et que l'on s'attache à le résoudre.

7. Demandes de surveillance

Dans le cadre de leur suivi à l'enquête parlementaire effectuée au sein du Département fédéral de justice et police, les Commissions de gestion ont reçu plusieurs demandes de surveillance émanant de l'administration fédérale et de citoyens. Les informations qui y figuraient ont été utilisées dans le cadre de l'examen que nous vous soumettons ici mais n'ont pas conduit à un examen spécifique de certains cas. Si les difficultés rencontrées dans le service du préposé aux dossiers de la sécurité de l'Etat, les retards dans le traitement de demandes de consultation de fiches ou la durée de l'examen d'une immunité dans des affaires pénales, qui concernent aussi la magistrature, peuvent légitimement susciter l'ire des demandeurs, les Commissions de gestion se gardent bien de généraliser et de formuler une critique globale.

8. Recommandations

8.1 Remarque

Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à donner suite aux recommandations 1 à 16.

8.2 Questions fondamentales

Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à défendre résolument une ligne politique conforme à l'esprit des rapports final aux, de la commission d'enquête parlementaire et des débats aux Chambres fédérales quand il appliquera les requêtes formulées par la CEP à l'encontre du Département fédéral de justice et police. Dans son message accompagnant la loi sur la sécurité de l'Etat, le Conseil fédéral devrait faire connaître sans équivoque, vis-à-vis de l'administration et du public, son avis sur les questions fondamentales suivantes qui ont préoccupé les Commissions de gestion et auxquelles ces dernières accordent une attention toute particulière.

- a) Selon le Conseil fédéral, quelles doivent être la teneur et l'étendue de la mission de l'Etat dans le cadre de la sécurité intérieure ?
- b) Comment le Conseil fédéral envisage-t-il le rapport entre la sécurité intérieure d'une part et la liberté individuelle et les droits démocratiques des individus en Suisse d'autre part ?
Plus particulièrement, quels risques le Conseil fédéral est-il prêt à admettre au nom de la liberté dans notre société libérale ?
- c) Comment le Conseil fédéral pense-t-il pouvoir assurer que l'objectif selon la lettre b) l'emportera sur la tendance des instances compétentes, à savoir la maximalisation de la sécurité policière ?

Les Commissions de gestion prient le Conseil fédéral de les informer, **au plus tard dans le cadre du message relatif à la loi sur la sécurité de l'Etat**, mais dans une réponse séparée, comment il entend prendre en compte les recommandations du présent rapport.

Pour les sections du Département de justice et police :

Les présidents de section:



(Couchepin, conseiller national)



(Rhinow, conseiller aux Etats)

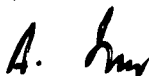
Le secrétaire:



(Mastronardi)

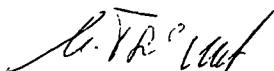
Pour les Commissions de gestion:

Les présidents:



(Iten, conseiller au Etats)

14. Novembre 1991



(Tschuppert, conseiller national)

19. Novembre 1991

La section Département de justice et police de la Commission de gestion du Conseil national était composée de Monsieur Couchepin (président), Monsieur Engler, Monsieur Hösl, Madame Ursula Mauch et Monsieur Schüle.

La section Département de justice et police de la Commission de gestion du Conseil des Etats était composée de Monsieur Rhinow (président), Madame Josi Meier et Monsieur Gautier.

Annexe: avis du Conseil fédéral du 6 novembre 1991



LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

Berne, le 6 novembre 1991

Aux
commissions de gestion
des Chambres fédérales
3003 Berne

91.060 Suivi de la CEP DFJP.
Avis du Conseil fédéral sur le projet de rapport des sections
DFJP des commissions de gestion du Conseil national et du
Conseil des Etats, du 17/28 octobre 1991.

Messieurs les présidents,
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil fédéral a pris connaissance du projet de rapport susmentionné et vous soumet son avis à ce sujet:

1. Avis relatif aux recommandations

Nous constatons avec satisfaction que les recommandations des commissions de gestion concordent le plus largement possible avec la direction que nous avons donnée à la réalisation des propositions de la CEP DFJP. Nous sommes donc disposés à adopter toutes les recommandations. Les recommandations 1, 6, 8, 13 et 14 sont déjà réalisées. Un grand nombre de recommandations n'exigent pas d'actions supplémentaires. Elles confirment des décisions déjà prises et des mesures préparatoires déjà ordonnées. Cela concerne spécialement les recommandations suivantes:

Le Conseil fédéral a décidé le 17 avril 1991 de charger une commission consultative en matière de protection de l'Etat de réévaluer la situation de menace (recommandation 2). La décision relative à la constitution définitive de cette commission va intervenir incessamment.

La nécessité de renforcer la surveillance de la Confédération sur les cantons (recommandation 3) est reconnue, aussi faut-il réordonner ce domaine de façon appropriée (p. ex. sous la forme de nouvelles fonctions de coordination et de nouvelles prestations de la Confédération dans le domaine de la lutte contre le crime organisé). Le Conseil fédé-

ral décidera l'année prochaine de la marche à suivre. Celle-ci devra naturellement être coordonnée avec les efforts parallèles des cantons.

La loi sur la protection de l'Etat crée les bases légales nécessaires à la collaboration avec des services étrangers (recommandation 4). Cette loi est actuellement en consultation.

Le message relatif à la séparation de la fonction d'accusateur public fédéral des fonctions de police (recommandation 5) sera soumis aux chambres en 1992. Le principe ne se discute pas, mais il faut veiller à ce qu'il n'en résulte pas une charge de travail supplémentaire pour le Tribunal fédéral et que les tâches de surveillance sur la police judiciaire soient attribuées judicieusement. Cependant, dans la mesure où la recommandation 5 demande que le Conseil fédéral soumette aux chambres l'approbation de mesures relevant sans réserve de sa compétence, la recommandation contredit la constitution fédérale, la loi sur les rapports entre les conseils et la loi sur l'organisation de l'administration.

Des réflexions similaires à celles de la recommandation 3 peuvent être faites pour la recommandation 7: selon la forme et l'intensité des atteintes à la souveraineté cantonale en matière de police et à la juridiction cantonale, soit il faudra réviser la constitution fédérale, soit il suffira de créer une loi fédérale. Les décisions préliminaires y relatives seront prises en 1992.

L'arrêté fédéral sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération requis par le Conseil fédéral permet de réaliser la recommandation 9. Le tri des documents sera achevé au printemps 1992. Après cette date, la police fédérale ne pourra consulter les documents que de cas en cas munie d'une autorisation délivrée par le préposé spécial.

La recommandation 10 correspond aux conclusions qu'a tirées le Conseil fédéral des enquêtes menées par le représentant spécial du Procureur de la Confédération, M. Fabio Righetti.

La révision de la loi sur l'entraide judiciaire permettra de réaliser les recommandations 11 et 12; selon les prévisions le message sera adopté en 1992.

Lors de l'examen de la recommandation 15, il faut tenir compte du fait que la réalisation de la libre circulation des personnes en Europe crée de nouveaux droits en matière d'établissement. Ceux-ci ont eux-mêmes des conséquences sur les droits qui peuvent être accordés aux ressortissants d'autres pays. Le message relatif au nouveau droit des étrangers permettra de faire rapport sur cette question.

Le raccordement des postes frontière au Registre central des étrangers (RCE), qui est effectué depuis le 26 octobre 1991, permettra de réaliser rapidement la recommandation 16.

2. Procédé pour la réalisation des propositions de la CEP DFJP

Pour la réalisation des réformes, le Conseil fédéral et le DFJP ont mis sur pied un concept reposant sur deux voies parallèles. Il s'agit d'une part des indications matérielles sur la manière de diriger la protection de l'Etat, d'autre part des tâches d'organisation relatives à la restructuration du Ministère public de la Confédération et de l'OFP. Il fallait, en prenant une série de mesures urgentes, éliminer les lacunes constatées dans le domaine de la liberté personnelle des citoyennes et des citoyens tout en continuant à garantir la sécurité intérieure de la Confédération. Nous sommes persuadés que compte tenu des circonstances cette manière de faire constitue la seule voie possible et raisonnable.

Il appartiendra au législateur de déterminer les principes matériels; cela nécessitera beaucoup de temps. Attendre les décisions du législateur aurait signifié un renvoi indu de plusieurs années des réformes d'ordre structurel. Un tel renvoi est d'autant moins nécessaire qu'il faut de toute manière, indépendamment des modifications de la situation de menace, créer une structure organisationnelle qui permette de réagir de façon flexible aux indications politiques et à un mandat de police en mutation. Une structure conçue sur mesure pour les stratégies actuelles peut selon les cas être rapidement dépassée. Il est préférable de créer des structures qui puissent supporter des modifications de stratégie.

C'est sous cet angle que le Conseil fédéral examinera et évaluera politiquement les propositions de réorganisation des experts, comme par exemple celles contenues dans le rapport final de la société Team Consult. Il tiendra alors compte des suggestions constructives, quoique critiques, des commissions de gestion. Nous tenons cependant à relever qu'une partie importante des critiques des commissions de gestion ont trait à un rapport d'experts sur lequel le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé. Le rapport de la société TC reflète l'opinion d'une entreprise privée.

Nous rappelons qu'une série d'innovations matérielles ont été introduites et que d'importantes décisions de direction ont été prises. Le Conseil fédéral et le département ont ainsi suffisamment utilisé leur compétence d'édicter des réglementations provisoires et d'ordonner des mesures d'urgence (art. 102 ch. 8-10 cst.). Il faut citer à titre d'exemple les décisions suivantes qui constituent d'importantes limites politiques aux travaux d'organisation et à la direction de la protection de l'Etat jusqu'à l'adoption d'une loi définissant l'ordre nouveau en la matière:

- 1) Limitation des activités de protection de l'Etat aux domaines du terrorisme, de l'espionnage, de l'extrémisme violent et du crime organisé (prise de position du Conseil fédéral sur le rapport de la commission d'enquête parlementaire (CEP), FF 1990 I 848 ss).
- 2) Directives pour les annonces des cantons et les traitements d'information au Ministère public de la Confédération dans le domaine de la protection de l'Etat (liste négative provisoire) du 19 janvier 1990.

- 3) Ordonnance du 5 mars 1990 sur le traitement des documents de la Confédération établis pour assurer la sécurité de l'Etat (RS 172.014).
- 4) Message concernant le traitement des données en matière de poursuite pénale (message complémentaire à la loi sur la protection des données) du 16 octobre 1990 (FF 1990 III 1161 ss).
- 5) Procédure de consultation relative à l'ordonnance sur la protection de l'Etat du 16 octobre 1990.
- 6) Ordonnance du 9 mai 1990 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire (RS 510.418); ordonnance concernant les contrôles de sécurité dans l'administration fédérale (ACF du 21 décembre 1990 qui n'est pas encore entré en vigueur).
- 7) Ouverture de la procédure de consultation relative à la loi sur la protection de l'Etat du 30 septembre 1991.
- 8) Message concernant l'arrêt fédéral sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération du 23 octobre 1991.

3. Problèmes posés par les contrôles concomitants

Un contrôle intensif par le Parlement fait partie des exigences formulées par le Conseil fédéral pour le nouveau concept de la protection de l'Etat. Les sections DFJP des commissions de gestion se sont efforcées de remplir ces exigences en rédigeant leur rapport. Ce rapport est le fruit d'un travail important qui mérite les remerciements et la reconnaissance du Conseil fédéral.

Ce premier essai de contrôle concomitant, dont le bien-fondé est dans le cas d'espèce incontesté, montre cependant les problèmes posés par ce type de contrôle. Pour réduire à l'avenir les frictions et les divergences d'opinions, il faudra prendre en considération les particularités suivantes des contrôles concomitants:

- L'organe de contrôle concomitant apprécie les mesures prises en fonction de sa propre conception du déroulement le plus approprié et le plus conséquent. Il doit pourtant être en mesure d'effectuer une comparaison critique avec des concepts ne correspondant pas à sa conception, car il n'existe encore aucun résultat définitif et tout contrôle du résultat est par conséquent impossible.
- Plus l'on choisit en profondeur et en largeur ses interlocuteurs, plus leurs opinions sont divergentes; c'est le propre des organisations hiérarchiques, spécialement en période de réorganisation. L'appréciation par l'organe de contrôle de la fréquence et de l'homogénéité des directives est partant largement dépendante du nombre et de la situation hiérarchique des personnes interrogées.

Elle dépend en outre de ce que l'organe de contrôle choisisse un ordre adéquat pour l'interrogation des interlocuteurs compétents.

- Les contrôles, les rapports et les discussions relatives aux contrôles concomitants sont inévitablement différés dans le temps. Il s'ensuit que comme dans le cas présent les recommandations sont dépassées ou enfoncent des portes ouvertes.

Les commissions de gestion ont raison d'indiquer que la haute surveillance du Parlement doit retrouver la voie des contrôles de gestion ordinaires. Les contrôles concomitants doivent constituer l'exception. Comme le montre l'expérience de cette année, le contrôle concomitant n'est pas sans poser des problèmes quant au rapport entre le législatif et l'exécutif. Il tend à engendrer des imbrications entre les différents pouvoirs qui ne sont pas prévues dans la constitution et qu'il faudrait absolument éviter. Le Conseil fédéral est prêt à rechercher à l'avenir avec les commissions de gestion des voies permettant d'effectuer des contrôles parlementaires efficaces sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération: Cotti

Le chancelier de la Confédération: Couchepin

Suivi relatif à la CEP DFJP; contrôle concomitant concernant la réalisation des requêtes formulées par la commission d'enquête parlementaire à la suite des événements survenus au DFJP en 1989. Rapport des Commissions de gestion des 14 et 19 novembre ...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.02.1992
Date	
Data	
Seite	289-333
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 850

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.