

95.410

**Initiative parlementaire  
Activités de la Stasi en Suisse.  
Préposé spécial (Frey Walter)**

**Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national**

du 18 novembre 1997

---

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

En vertu de l'article 21<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport que nous transmettons par la même occasion au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'approuver son projet d'arrêté fédéral, ainsi que la motion ci-annexés.

Une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière, mais en revanche d'accepter le texte de motion ci-annexé.

18 novembre 1997

Au nom de la commission:  
La présidente, Nabholz

39892

---

## Condensé

*Durant la guerre froide, les services de renseignements de l'ex-RDA ont été très actifs aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, et aussi bien sur des personnes physiques que sur des institutions publiques ou des entreprises privées. Les activités de l'ex-RDA étaient notamment orchestrées par le «Ministerium für Staatssicherheit» (littéralement «ministère de la sûreté de l'Etat» ou «Stasi»), dont le bras s'étendait jusque en Suisse. Notre pays a dû en effet faire face, lui aussi, à des tentatives d'espionnage et d'infiltration, et tout donne à penser que la Stasi y a tissé un réseau de relations impliquant tant des personnes que des associations ou des entreprises. A ce titre, la KoKo (Kommerzielle Koordinierung) a joué le rôle de plaque tournante des activités commerciales et a également été très active en Suisse. La chute du mur de Berlin ayant permis l'accès à une partie des archives de l'ex-RDA et à d'autres sources d'information, il est aujourd'hui possible d'éclairer les menées autrefois mystérieuses de la Stasi.*

*Au vu des activités des organes de renseignement mais aussi des transactions financières de l'ex-RDA, la Suisse a le devoir de se pencher sur cet aspect de son histoire récente, à la fois en raison de l'intérêt historique qu'il présente et afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Il apparaît aux yeux de la commission des affaires juridiques du Conseil national que les recherches ne devront pas se concentrer uniquement sur les activités de la Stasi, d'autres organes ayant également joué un rôle important en relation avec la Suisse. La commission propose ainsi d'élargir l'horizon de l'initiative Frey Walter et préconise plutôt une étude au sens des postulats Eisenring-Oehler (91.3110 et 91.3343).*

*Les travaux de la commission ont clairement démontré que seule une recherche historique pouvait être envisagée. Toute autre démarche rendrait l'accès aux archives, notamment en Allemagne plus difficile, voire impossible. Dans le même ordre d'idées, la recherche devra être conduite par une personne ou une institution indépendante, la législation allemande ne prévoyant pas d'accès aux archives pour des institutions officielles étrangères. Il conviendra aussi de renoncer à des poursuites pénales, ceci essentiellement afin de garantir un accès aux archives allemandes. La commission estime que l'on peut d'autant plus facilement y renoncer, que la quasi-totalité des délits risquent d'être prescrits.*

*A l'issue de ses travaux, la commission conclut également à la nécessité d'une ouverture totale des archives en Suisse, à savoir au plan fédéral, cantonal et communal, de même que pour les privés. Certes, l'ouverture complète des archives doit rester une exception. Cependant, dans le cas présent, il y a clairement un intérêt supérieur à faire toute la lumière sur les activités est-allemandes en relation avec la Suisse. Une recherche historique ne peut en aucun cas se contenter de l'ouverture des seules archives sur le plan fédéral.*

*Le projet d'arrêté fédéral reprend plusieurs formulations de l'arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoies ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste (du 13 décembre 1996), la logique de la recherche historique étant la même, même si le but poursuivi par ces deux recherches ainsi que leur portée diffèrent fondamentalement.*

*L'exécution de l'arrêté fédéral reviendra au Conseil fédéral, qui sera notamment chargé de nommer l'expert.*

# Rapport

## I Généralités

### 1 Situation initiale

#### 11 Introduction

Le 14 juin 1995, Monsieur Walter Frey, conseiller national, a déposé une initiative parlementaire (95.410) demandant qu'un préposé spécial indépendant soit nommé afin de faire toute la lumière sur les activités du «Ministerium für Staatssicherheit» (Stasi) de l'ex-République démocratique allemande (RDA) en Suisse.

#### 12 Développement de l'auteur de l'initiative

Des décennies durant, l'ex-République démocratique allemande (RDA) a exercé un espionnage tous azimuts, à l'intérieur comme à l'extérieur, et aussi bien sur des personnes physiques que sur des institutions publiques ou des entreprises privées. La RDA a de la même façon été le complice actif du terrorisme international. Ses activités étaient notamment orchestrées par le «Ministerium für Staatssicherheit» (littéralement «ministère de la sûreté de l'Etat»), la tristement fameuse «Stasi», dont le bras s'étendait jusque en Suisse. Notre pays a dû en effet faire face, lui aussi, à des tentatives d'espionnage et d'infiltration, et tout donne à penser que la Stasi y a tissé un réseau de relations impliquant tant des personnes que des associations ou des entreprises.

La chute du mur de Berlin ayant permis l'accès à une partie des archives de l'ex-RDA et à d'autres sources d'information, il est aujourd'hui enfin possible d'éclairer les menées autrefois mystérieuses de la Stasi. La Suisse a le devoir de se pencher sur cet aspect sombre de l'histoire récente, à la fois en raison de l'intérêt historique qu'il présente et afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Il est donc essentiel que toute la lumière soit faite dans les meilleurs délais sur les activités de la Stasi en Suisse.

#### 13 Propositions de la Commission des affaires juridiques

La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a traité l'initiative lors de ses séances du 23 avril et du 14 mai 1996 et proposait par onze voix contre cinq (et trois abstentions) de ne pas lui donner suite, ceci, principalement en raison des difficultés que ne manqueraient pas de poser d'éventuelles recherches.

En effet, une importante partie des dossiers se trouve à l'étranger, et notamment en Allemagne. La commission craignait dès lors qu'un préposé spécial indépendant soit confronté aux mêmes difficultés pratiques que celles rencontrées lors des différentes démarches, politiques, diplomatiques et policières entreprises depuis 1991 par plusieurs instances helvétiques, dans le but de pouvoir consulter les dossiers de la Stasi concernant la Suisse. Les démarches effectuées par le Département fédéral de justice et police (DFJP) avaient ainsi montré que l'accès aux dossiers serait refusé si les recherches étaient effectuées en vue de résoudre des affaires d'espionnage. La commission avait aussi été informée du fait qu'une partie des archives du «ministère

de la sûreté de l'Etat» concernant les activités de la Stasi à l'étranger, avait été détruite. De plus, elle avait été rendue attentive au fait que les recherches effectuées jusqu'alors n'avaient débouché que sur de maigres résultats, ne permettant pas de tirer une conclusion sur les activités de la Stasi en Suisse.

Sur le plan des conséquences juridiques, il apparaissait que si le préposé devait remplir une fonction pénale, l'accès aux dossiers de la Stasi serait problématique puisqu'il nécessiterait une demande d'entraide judiciaire. Si, en revanche, le préposé ne devait pas remplir de fonction pénale, il serait alors nécessaire d'introduire une base légale, puisqu'il s'agissait de traiter de données sensibles sur des personnes, devant particulièrement être protégées en vertu de l'article 3, lettre c, de la loi sur la protection des données (RS 235.1). Pour terminer, la commission acceptait la proposition du Conseil fédéral de faire figurer séparément un chapitre rendant compte des démarches entreprises ainsi que des résultats obtenus au sein du rapport annuel consacré à la protection de l'Etat.

La commission avait cependant reconnu le bien-fondé des motifs de l'initiant et souligné qu'il serait en principe souhaitable, voire nécessaire que les activités de la Stasi en Suisse fassent l'objet d'une recherche approfondie afin d'être dénoncées et publiées. Elle avait aussi tenu à préciser qu'elle ne s'élevait aucunement contre le fait que la lumière soit faite sur ces événements.

Une minorité de la commission était en revanche d'avis que l'intérêt d'une recherche historique était supérieur aux difficultés pratiques qui pouvaient être rencontrées. Selon cette minorité, la conduite d'une telle recherche se justifiait pour plusieurs raisons, notamment d'ordre sécuritaire. En effet, elle permettrait de tirer des enseignements sur le fonctionnement de nos organes de sécurité et, de ce fait, de prendre le cas échéant des mesures pour éviter que de tels actes ne se reproduisent à l'avenir. De plus, elle devait permettre de faire la lumière sur une période importante de l'histoire de notre pays. Pour terminer, la minorité envisageait également la possibilité de poursuites pénales pour les auteurs de délits. La minorité était convaincue qu'un nombre suffisant d'actes étaient encore disponibles pour mener à bien une recherche.

## **14            Décision du Conseil national**

Le Conseil national a examiné l'initiative parlementaire le 17 juin 1996 et, contrairement à la proposition de la CAJ-N, a décidé de lui donner suite par 80 voix contre 76 (et 8 abstentions) (BO N 1996/II, p. 965). En vertu de l'article 21 quater de la Loi sur les rapports entre les Conseils (LREC; RS 171.1), la CAJ-N était ainsi chargée d'élaborer un projet législatif permettant de satisfaire aux exigences de l'initiative.

## **2                Autres interventions en rapport avec l'initiative parlementaire**

### **21              Interventions déposées**

Plusieurs interventions parlementaires traitant du même sujet ont déjà été déposées:

- 91.1008 N question ordinaire de Walter Frey du 23 janvier 1991 (BO N 1991 III, p. 1412) concernant les anciens agents de la Stasi en Suisse, et qui demandait au

Conseil fédéral s'il était disposé à procéder aux enquêtes nécessaires et dans quel état se trouvaient les travaux. Le Conseil fédéral répondait que des enquêtes avaient permis de démasquer le couple d'espions Hübner ainsi que l'agent de la Stasi, Mieruch. D'autres enquêtes alors en cours n'avaient pas encore débouché sur des résultats concrets.

- 91.3110 N postulat Eisenring du 22 mars 1991 (BO N 1991/V, p. 2494) demandant au Conseil fédéral d'élaborer un rapport couvrant l'ensemble des aspects des relations entre la Suisse et la RDA. Dans sa réponse du 29 mai 1991, le Conseil fédéral proposait de rejeter le postulat en indiquant que la question était certes d'intérêt historique, mais qu'il ne souhaitait pas effectuer une historiographie officielle sur ce sujet.
- 91.1079 N question ordinaire Graf du 16 septembre 1991 (BO N 1991/V, p. 2536) concernant les dossiers de la Stasi sur lesquels les autorités ouest-allemandes avaient mis la main à la suite de l'unification allemande. Dans sa réponse du 25 novembre 1991, le Conseil fédéral laissait entendre que la question des relations entre la Suisse et l'Allemagne de l'Est, notamment le rôle joué par la Stasi, ferait l'objet d'une étude historique.
- 91.3343 N postulat (Eisenring)-Oehler du 3 octobre 1991 (BO N 1992/II, p. 629) concernant les activités de Schalck-Golodkowski et de Markus Wolf en Suisse. Le 19 février 1992, le Conseil fédéral acceptait le postulat et indiquait dans sa réponse qu'il entendait faire toute la lumière sur les activités de la Stasi en Suisse, mais renvoyait la publication d'un éventuel rapport à une phase ultérieure, après consultations des dossiers.
- question du Conseiller national Reimann (heure des question du 9 mars 1992; BO N 1992/II, p. 331) demandant au Conseil fédéral s'il avait entrepris des démarches afin de consulter les actes de la Stasi à l'étranger. Dans sa réponse, le chef du DFJP, le Conseiller fédéral Koller indiquait qu'une telle recherche nécessitait du temps et qu'il incombait à l'historiographie de faire la lumière sur les relations entre la Suisse et l'ex-Allemagne de l'Est.
- 92.3374 N postulat Keller du 22 septembre 1992 (BO N 1993/I, p. 587) demandant au Conseil fédéral de remettre au Parlement un rapport sur les sociétés que le régime de l'ex-Allemagne de l'Est avait utilisées comme couverture en Suisse. Le Conseil fédéral s'était déclaré prêt à accepter le postulat le 7 décembre 1992.
- 95.5044 N question ordinaire Reimann (BO N 1995/II, p. 725) demandant quelles mesures avaient été prises afin de permettre l'accès des dossiers de la Stasi aux chercheurs et afin de s'assurer que de tels dossiers ne soient pas détruits. Dans sa réponse, le chef du DFJP, le conseiller fédéral Koller indiquait que les démarches entreprises ne permettaient pas de mettre sur pied un rapport ayant une valeur suffisante, mais également que des démarches supplémentaires seraient effectuées.

## 22

### Réponses du Conseil fédéral

De l'avis de la commission, il ressort des réponses données aux différentes interventions parlementaires évoquées ci-dessus, que le Conseil fédéral souhaite faire toute la lumière sur les activités de la Stasi en Suisse. C'est notamment dans ce sens que la commission comprend l'approbation par le Conseil fédéral du postulat Keller

(92.3374) demandant de remettre un rapport au Parlement concernant les activités de sociétés-écran utilisées par l'ex-RDA en Suisse. Dans le même ordre d'idées, le Conseil fédéral a accepté le postulat (Eisenring)-Oehler (91.3343) lui demandant de faire la lumière sur les activités en Suisse de Markus Wolf et de Schalck-Golodkowski.

Depuis 1992, les autorités suisses ont procédé à différentes démarches destinées à consulter les documents de la Stasi concernant notre pays dans des archives étrangères, notamment en Allemagne. En répondant à la question ordinaire Reimann (95.5044), le Conseiller fédéral Koller indiquait cependant que ces différentes démarches ne permettaient pas de tirer des conclusions, ni de publier un rapport sur la question. Des démarches supplémentaires seraient nécessaires, notamment la consultation des actes contrôlés par le préposé spécial du gouvernement allemand, Joachim Gauck (ci-après, Gauck-Behörde).

Il apparaît en revanche, que si le Conseil fédéral est favorable à une recherche historique concernant les activités de la Stasi, il est d'avis qu'une telle recherche ne peut être l'apanage de la Confédération et doit être laissée aux historiens.

### **3 Les travaux de la Commission des affaires juridiques**

La CAJ-N se réunissait une première fois le 31 octobre 1996. A cette occasion, elle a été rendue attentive au fait que le DFJP et les Archives fédérales avaient l'intention d'entreprendre conjointement une nouvelle démarche auprès des archives de la «Gauck-Behörde» à Berlin, afin d'évaluer si une recherche pouvait déboucher sur des résultats concrets. La CAJ-N décidait dès lors de reporter ses travaux et d'attendre les résultats de ces démarches.

Le 25 mars 1997, la CAJ-N prenait connaissance d'un avis du DFJP concernant plusieurs questions d'ordre juridique, telle que la nécessité de rendre les données anonymes, la possibilité de poursuites pénales, etc. Au terme de ses délibérations, la commission décidait d'instituer une sous-commission de cinq membres (présidée par le conseiller national J. Alexander Baumann, et composée également des Conseillers nationaux Bosshard, Dreher, Engler et Paul Rechsteiner). Celle-ci recevait pour tâche de clarifier plusieurs points portant notamment sur l'étendue, la forme, le but d'une recherche, ainsi que sur les possibilités d'accès aux archives avant de rédiger un projet de rapport. Cette sous-commission a siégé à trois reprises:

Le 16 juin 1997, des représentants de la Police fédérale indiquaient devant la sous-commission qu'il serait difficile d'avoir accès aux documents, de les analyser et de mener à terme une procédure de poursuite pénale, ceci en raison du délai de prescription. En effet, ce délai est de cinq ans pour les cas normaux et de dix ans pour les cas graves. Les dossiers de la Police fédérale ayant trait aux activités de la Stasi et datés d'avant le 16 mai 1990, notamment les rapports trimestriels, se trouvent aux Archives fédérales et ne sont ainsi plus consultables jusqu'à l'expiration du délai légal. La sous-commission concluait provisoirement que les travaux devraient selon toute vraisemblance se concentrer sur une recherche historique, et qu'il conviendrait de renoncer à d'éventuelles poursuites pénales, celles-ci ayant peu de chances d'aboutir en vertu du délai de prescription et risquant de compromettre l'accès aux archives étrangères, notamment en Allemagne. La sous-commission décidait d'auditionner des experts allemands afin de clarifier les conditions d'accès aux archives de la «Gauck-Behörde».

Réunie le 19 septembre 1997 à Winterthour, la sous-commission auditionnait Messieurs Karl Wilhelm Fricke et Markus Meckel, tous deux membres de la commission d'enquête du Bundestag allemand sur les suites de la dictature du régime SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) dénommée (Enquête-Kommission «Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit»). Celle-ci est composée de 24 membres, douze députés du Bundestag, dont Monsieur Meckel et douze experts indépendants, dont Monsieur Fricke, journaliste de profession. Après avoir dressé un aperçu des activités de renseignement de l'ex-RDA (cf. 3.1.), ainsi que le processus qui a mené à la révolution de 1989, y compris la prise de contrôle des archives de la Stasi et la nomination d'un préposé spécial, les deux experts ont exposé la problématique d'un accès aux archives de la «Gauck-Behörde». Ils ont notamment exposé les possibilités et les limites imposées par la loi allemande réglementant l'accès aux archives de la Stasi (cf. 3.2.) et ont offert si nécessaire de soutenir les autorités suisses si elles entreprenaient une recherche en Allemagne. Durant cette séance, la sous-commission auditionnait également le directeur des Archives fédérales, le professeur Graf, sur la faisabilité d'une recherche historique, ainsi que Madame Thérèse Steffen, historienne et chercheuse au sein des *Documents Diplomatiques Suisses*, qui a dressé un portrait des relations bilatérales entre la Suisse et l'ex-RDA de 1945 à 1975 (cf. 314).

Le 8 octobre 1997, la sous-commission adoptait son projet de rapport et décidait de prendre contact avec le service juridique de la «Gauck-Behörde» afin de s'assurer que ce projet ne contenait aucun élément pouvant entraver un accès aux documents.

Réunie en séance plénière le 18 novembre 1997, la CAJ-N adoptait par 18 voix contre 3 (et 1 abstention) le présent rapport, ainsi qu'un texte de motion visant à inciter le Conseil fédéral à entreprendre les démarches diplomatiques nécessaires afin que notre pays puisse avoir accès aux documents se trouvant à l'étranger. Une minorité de la commission estimait qu'il n'était pas opportun d'entrer en matière, et avait proposé ce texte de motion comme alternative (cf. 34).

Dans le détail, les réunions mentionnées ci-dessus ont permis de tirer les enseignements suivants:

### **31 Les activités de renseignement de l'ex-RDA**

L'ex-Allemagne de l'Est disposait de deux services de renseignements, l'un civil dénommé «Ministère de la sûreté de l'Etat» (Ministerium für Staatssicherheit, MfS), plus connu sous le nom de Stasi, et l'autre militaire subordonnée à l'armée (Nationale Volksarmee, NVA). Les divers organes de renseignement constituaient de fait un instrument du régime SED.

### **311 Le ministère de la sûreté de l'Etat**

Le MfS, qui était dirigé par le général Erich Mielke, employait près de 85 000 personnes et pouvait également compter, selon les estimations, sur quelque 110 000 collaborateurs dit inofficiels. Ceux-ci avaient dans leur majorité été recrutés dans tous les échelons de la société est-allemande. La tâche principale du ministère consistait à surveiller la population est-allemande. Les recherches effectuées à ce jour montrent que le MfS pratiquait une surveillance totale, à l'aide de tous les moyens à disposition.

Le MfS était composé de plusieurs branches, dont une était responsable des activités à l'étranger, la «Hauptverwaltung Aufklärung, HVA» dirigée par Markus Wolf et qui employait quelque 4000 personnes. Il est établi que lors d'opérations à l'étranger, la branche opérative de la HVA a parfois travaillé avec l'ancien KGB soviétique. Selon certaines estimations, plusieurs milliers de personnes ont ainsi travaillé jusqu'au début des années 90 au profit du MfS et du service de renseignement militaire dans les différents pays occidentaux. A ce jour, il est probable que toutes n'ont pas été démasquées. Il convient également de relever que la HVA possédait une division «Science et technologie» (Hauptabteilung XVIII), chargée des activités de renseignement dans ces domaines. C'est cette branche qui a étroitement collaboré avec la Coordination Commerciale (Kommerzielle Koordinierung, KoKo) dirigée par Schalck-Golodkowski (cf. ch. 313).

Parallèlement, le MfS disposait d'une branche consacrée à l'exploration électronique et chargée notamment de procéder aux écoutes téléphoniques, aussi bien en Allemagne de l'Est qu'à l'étranger. Il disposait également d'une branche dénommée contre-espionnage et lutte contre le sabotage (Spionage-und Sabotageabwehr) qui, en réalité, était surtout un organe ayant soutenu des mouvements terroristes. Les différentes recherches déjà effectuées par des instances suisses montrent que le MfS administrait entre 6 et 8 millions de dossiers. C'est le 14 décembre 1989, sous la pression des discussions de la «table ronde» que le gouvernement Modrow décidait la dissolution du MfS.

### **312 Le renseignement militaire**

Les services de renseignement militaire (Verwaltung Aufklärung, VA), subordonnés à la NVA employaient quelque 1000 personnes. Leur tâche principale consistait à analyser l'environnement militaire occidental de l'ex-RDA, à savoir de collecter toute information ayant trait aux ordres de bataille, à l'instruction ainsi qu'à l'armement des forces armées étrangères. Ainsi, si la HVA était responsable du renseignement stratégique, la VA était plutôt active sur un plan tactique.

### **313 Les activités de la KoKo**

Dès 1967, la Coordination Commerciale a permis de regrouper différentes activités visant à acquérir des devises étrangères, ainsi que de la technologie occidentale. Cette réorganisation avait pour but de permettre l'acquisition de technologie occidentale malgré les mesures d'embargo mis en place par les Occidentaux dans le cadre du COCOM (Coordination Committee; régime de contrôle d'exportation informel, destiné à empêcher l'exportation de technologies sensibles dans les pays d'Europe de l'Est). Ceci ne pouvait avoir lieu qu'à grand renfort de devises. De fait, les réseaux du MfS étaient responsables pour l'acquisition de technologie et la KoKo fournissait les devises, au travers notamment du commerce d'art et d'antiquités, d'armes ainsi que de spéculations financières. Il apparaît ainsi d'entrée que le MfS et la KoKo étaient étroitement liées. Ceci est d'autant plus évident lorsque l'on sait que d'après les différentes recherches déjà effectuées, près d'un sixième des employés de la KoKo étaient également affiliés au MfS. Cette situation est bien illustrée par l'exemple du colonel Manfred Seidel. Ce dernier était le chef de la division principale de la KoKo et, en cette qualité, responsable de l'aspect financier des

transactions, mais était simultanément employé par le MfS comme spécialiste des questions économiques et de ce fait lié aux firmes utilisées par le MfS à l'étranger. C'est lui qui faisait ainsi le lien entre les firmes de la KoKo et celles du MfS. Cette structure permettait également au MfS de contrôler les activités de la KoKo dans un domaine stratégique pour le pays.

Initialement subordonnée au ministère du commerce extérieur (Ministerium für Aussenhandel, MAH) et dirigée par Alexander Schalck-Golodkowski, la KoKo a été placée en 1977 directement sous l'autorité du secrétaire au comité central du parti pour l'économie. Au début des années 80, la KoKo était à la tête d'un vaste conglomérat d'entreprises étatiques, implantées en Europe occidentale et chargées d'alimenter le régime en devises. Parallèlement, la KoKo a également coordonné l'activité d'entreprises plus ou moins indépendantes, gérées par des proches du régime, dans le même but d'accès aux devises et à la technologie occidentale. Devant le renforcement par les Occidentaux des mesures de contrôle d'exportation au milieu des années 80, le MfS créa en 1987 un «Groupe de travail Embargo» permettant de coordonner les activités au sein du MfS en vue d'acquérir la technologie nécessaire.

### 314                    **Activités est-allemandes en Suisse**

Selon les déclarations faites par Madame Steffen, les recherches qu'elle a entreprises à ce jour montrent que jusqu'au début des années 60, les activités étaient isolées; ce n'est qu'à partir du milieu des années 60 qu'elles ont été intensifiées. La Suisse et la RDA ont instauré des relations diplomatiques le 20 décembre 1972. A partir de 1974, et ceci jusque en 1990, la RDA disposait d'une Ambassade à Berne et d'une Mission auprès de Nations unies à Genève. Au total, ces deux représentations diplomatiques employaient quelque 170 personnes, toutes fonctions confondues, dont près du tiers étaient probablement employées par le MfS ou la VA sous couvert d'une fonction diplomatique. Aucune de ces personnes n'a été déclarée persona non grata, la grande partie des activités de collecte d'informations ayant eu lieu dans le cadre de la légalité. Par ailleurs, il convient de relever que pour des opérations délicates, les agents étaient directement conduits depuis Berlin, sans que les représentations locales ne soient au courant. L'image des activités est-allemandes en Suisse n'est basée que sur une petite partie des documents archivés et est de ce fait encore parcellaire.

Les déclarations faites par les experts consultés, ainsi que différents articles parus dans la presse et résultant de la consultation d'une partie des dossiers montrent cependant que le MfS était très actif en Suisse dans le domaine des transactions financières. C'est ainsi que plusieurs firmes est-allemandes appartenant à la KoKo stationnées en Suisse, ont permis de récolter des devises. Par ailleurs, plusieurs entreprises suisses ont participé à un transfert de technologie. La Suisse pourrait également avoir servi de base logistique et financière pour des opérations dans d'autres pays occidentaux.

En conclusion, la commission estime que des recherches supplémentaires seront nécessaires aussi bien à Berlin que dans les archives suisses si l'on veut faire la lumière sur les activités de l'ex-RDA en Suisse.

## **32                    Accès aux archives**

L'audition des experts allemands a également permis de faire un état des lieux des archives disponibles, ainsi que des chances de pouvoir les consulter. Une grande partie des documents disponibles se trouvent à l'étranger. S'il est vrai qu'une partie des dossiers des services de renseignement est-allemands ont été détruits, une grande partie a pu être sauvée de la destruction et reste ainsi en principe accessible. Après la chute du chef de l'Etat et du parti, Erich Honecker le 18 octobre 1989, son successeur Egon Krenz, a rapidement lancé un processus de transformation du MfS. C'est ainsi qu'à l'occasion du 10<sup>e</sup> Plénum du Comité central il annonçait l'élaboration d'une loi sur la sécurité de l'Etat. Les responsables du MfS se sont cependant rapidement rendu compte des changements alors en cours dans le pays et ont dès la fin novembre procédé à la destruction sélective de documents. Au début décembre 1989, alors que les opérations de destruction s'accéléraient, des groupes de citoyens ont empêché la poursuite des opérations et ainsi permis de sauver une importante quantité de dossiers.

## **321                    Archives existantes à l'étranger**

Les dossiers du MfS ayant échappé à la destruction sont administrés par la «Gauck-Behörde» et se trouvent à Berlin. Il s'agit là des archives les plus importantes. Celles-ci renferment notamment entre 6 et 8 millions de dossiers personnels. Une bonne moitié des documents n'a pas encore été triée, et les recherches au sein des archives pourraient s'avérer fastidieuses. De plus, les archives de la «Gauck-Behörde» renferment également les procès-verbaux relatifs à la KoKo. En revanche, une partie importante des dossiers de la HVA ne sont plus disponibles, ayant été détruits ou ayant disparu.

Les autres ministères de l'ancienne RDA possédaient également des archives qui ne sont toutefois pas encore ouvertes à la consultation. C'est notamment le cas des archives du ministère des affaires extérieures, mais aussi de celui de l'intérieur. Par ailleurs, il apparaît que les documents de la NVA ainsi que du service de renseignement militaire ont pour l'essentiel été détruits ou évacués.

Messieurs Fricke et Meckel ont indiqué que des dossiers ou des copies de dossiers étaient probablement déposés à Moscou au sein des services de renseignement russes. De plus, il semble que les services de renseignement américains disposent également de certains dossiers. Il est clair que de tels dossiers sont actuellement inaccessibles à des fins de recherche.

## **322                    Archives existant en Suisse**

En Suisse, outre les dossiers de la Police fédérale, qui sont déposés au sein des Archives fédérales, principalement sous la forme de rapports trimestriels, les recherches entreprises par Madame Steffen montrent que les archives du Département fédéral des affaires étrangères recèlent également des documents exploitables. De plus, la commission est d'avis que d'autres documents pourraient être disponibles auprès de privés, notamment des actes commerciaux ayant trait aux activités du MfS et de la KoKo en Suisse qui pourraient se trouver auprès de banques, de fiduciaires, de notaires, etc.

Aux yeux de la commission, une importante partie des travaux de recherche devront être effectués dans les archives disponibles en Allemagne, surtout auprès de la «Gauck-Behörde». Dans cette optique, l'audition des deux experts allemands, mais aussi des renseignements complémentaires obtenus auprès du conseiller juridique de la «Gauck-Behörde», Monsieur Prell, ont permis de clarifier la question de l'accès aux documents. Les principales conclusions peuvent être résumés ainsi:

- L'accès à ces archives est réglé par une loi, la «Stasi-Unterlagen Gesetz» (StUG) du 20 décembre 1991. A la base, celle-ci a surtout été conçue pour permettre aux citoyens allemands de consulter leurs dossiers, et aux autorités de pouvoir déterminer si des fonctionnaires de l'ex-RDA avaient été des agents de la Stasi. La StUG ne prévoyait pas de consultation des dossiers à d'autres fins. Depuis l'adoption, la loi a été révisée à trois reprises. De plus, une certaine pratique juridique s'est instaurée, afin notamment de répondre à l'intérêt d'historiens ou de journalistes.
- A ce jour, la loi ne prévoit aucun accès à des instances officielles étrangères. La seule référence est faite au paragraphe 25 et indique que les dossiers ne peuvent pas être consultés par des services de renseignement de pays non-membres de l'OTAN. De l'avis des experts allemands, la seule possibilité qui pourrait éventuellement s'offrir à une instance étrangère officielle d'avoir accès aux dossiers est celle de l'entraide judiciaire. Cette voie est compliquée et il n'est pas certain que les autorités allemandes répondraient positivement à une telle demande, la majorité des cas pénalement punissables étant selon toute vraisemblance des cas d'espionnage. De l'avis de la «Gauck-Behörde» elle-même, la pratique actuelle est restrictive en la matière. Par ailleurs, divers avis de droit rendus à ce sujet, confirment que les informations reçues ne pourront pas être utilisées à des fins pénales. Selon la commission, cette voie doit par conséquent être écartée.
- Aussi bien Messieurs Fricke et Meckel, que les représentants de la «Gauck-Behörde» ont souligné que la seule voie ayant des chances d'aboutir était celle de la recherche historique. A cet égard, les historiens à titre individuel et les institutions étrangers sont soumis aux mêmes droits et obligations que leurs homologues allemands, la pratique juridique allemande ne faisant pas de distinction. Cet accès est réglé aux paragraphes 32 et 33 de la StUG. Ceux-ci règlent la possibilité de consultation des dossiers à des fins de recherches historiques et politiques exclusivement. L'accès aux dossiers est soumis à certaines restrictions:
  - L'institution ou la personne chargée de la recherche doit pouvoir certifier qu'elle agit bel et bien dans un but de recherche historique visant à faire la lumière sur les activités de la Stasi.
  - Elle s'engage par ailleurs à publier les résultats de ses investigations. Cette publication ne doit cependant pas contenir de données personnelles, les passages devant être rendus anonymes. Ce principe n'est cependant pas absolu, puisque le paragraphe 32 (3) autorise la publication de données personnelles, si les personnes concernées donnent leur accord ou s'il s'agit de personnalités publiques (Personen der Zeitgeschichte) ou d'anciens membres de la Stasi.

Si ces deux exigences sont remplies, le chercheur ou l'institution ont en vertu du paragraphe 32 (1) accès aux dossiers suivants:

- des dossiers ne contenant pas de données personnelles,

- des copies de dossiers contenant des données personnelles et dans lesquels les données personnelles ont été rendues anonymes,
- des dossiers contenant des données personnelles ayant trait à des personnalités publiques ou d'anciens membres de la Stasi.

Messieurs Fricke et Meckel ont cependant indiqué que l'interprétation de ce paragraphe était en constante évolution. C'est ainsi que depuis peu, la «Gauck-Behörde» autorise la consultation de documents contenant des données personnelle ayant trait à des «personnalités publiques relatives», à savoir des personnes dont le nom a déjà été publié ailleurs. Cette pratique peut de cas en cas être adaptée et assouplie. Les deux experts ont par ailleurs proposé le cas échéant leur aide, dans la mesure du possible. De l'avis des deux experts, la délégation d'un mandat de recherche permettrait d'avoir accès à la grande majorité des documents déposés à Berlin. Cet avis est partagé par le conseiller juridique de la «Gauck-Behörde».

### 324            **Accès aux archives en Suisse**

Le cas des archives de la Confédération est réglé par le règlement pour les archives fédérales (RS 432.11) qui prévoit en principe une période de 35 ans avant d'être disponibles. Cette règle n'est cependant pas absolue. Le directeur des Archives fédérales, le professeur Graf a indiqué qu'il était possible de garantir un certain accès aux documents avant l'échéance de cette période de 35 ans. Chaque demande est examinée au cas par cas et la décision est prise après une pesée d'intérêts entre la nécessité d'une recherche historique et celle de préserver des intérêts personnels. La commission a pu se rendre compte des problèmes que posait une telle pratique dans le cas présent. C'est ainsi que lors de ses recherches, Madame Steffen s'est vu refuser l'accès à certains documents postérieurs à 1975 par le Département fédéral des affaires étrangères et par le DFJP, ces documents pouvant contenir des «indications sur des personnes qui auraient pu être accusées à l'époque d'activités de renseignement. La publication de ces accusations relevant du droit pénal porte également atteinte aux intérêts personnels des personnes concernées».

Pour le reste, il n'existe pas de bases légales pour accéder, à des fins de recherche historique, aux documents de particuliers.

### 33                **Conclusions de la commission**

Les auditions mentionnées ci-dessus ont permis d'apporter des réponses aux différentes questions que la commission avait pour mandat de résoudre. La commission tient à mentionner que sans ces auditions, il lui aurait été difficile de parvenir au but qu'elle s'était fixé.

Les considérations développées aux paragraphes 31 et 32 ont amené la commission à plusieurs conclusions:

- Au vu des activités des organes de renseignement mais aussi des transactions financières de l'ex-RDA, il est impératif de faire la lumière sur cette période de l'histoire de notre pays. A ce titre, il apparaît que les recherches ne devront pas se concentrer uniquement sur les activités de la Stasi, d'autres organes ayant également joué un rôle important en Suisse. De l'avis de la commission, seul un examen des relations entre la Suisse et la RDA permettra de faire la lumière sur

les activités de la Stasi. La commission propose ainsi d'élargir l'horizon de l'initiative Frey Walter et préconise plutôt une étude au sens des postulats Eisenring-Oehler (91.3110 et 91.3343).

- L'audition des experts allemands a clairement démontré qu'une recherche était possible et qu'elle avait de bonnes chances de déboucher sur des résultats substantiels, ceci nonobstant les difficultés qu'elle pourrait rencontrer. En ce sens, la commission réfute les arguments apportés notamment par le directeur des Archives fédérales, le professeur Graf selon lesquels, les différentes tentatives d'accéder à des documents de la «Gauck-Behörde» ont montré que les chances de mener à bien une recherche historique étaient faibles. Sur la base des indications fournies aussi bien par Messieurs Fricke et Meckel que par la «Gauck-Behörde elle-même, la commission estime qu'il existe suffisamment de documents permettant une telle recherche. Elle est cependant consciente qu'il s'agira d'une entreprise qui nécessitera du temps et pourra être compliquée par certains éléments, tel que le fait que les critères de recherche au sein des archives de la «Gauck-Behörde» devront être défini très précisément. Par ailleurs, près de la moitié des documents n'ont pas encore été triés.
- Les travaux de la commission, et tout particulièrement l'audition des experts allemands, ont permis de clarifier la portée exacte de la StUG ainsi que son interprétation pratique actuelle. Les informations recueillies ont clairement démontré que seule une recherche historique pouvait être envisagée. Toute autre démarche rendrait l'accès aux archives plus difficile, voire impossible. Dans le même ordre d'idées, la recherche devra être conduite par une personne ou une institution indépendante, la législation allemande ne prévoyant pas d'accès aux archives pour des institutions officielles étrangères.
- La commission partage l'avis des différents experts consultés, aussi bien suisses qu'allemands et selon lequel il convient de renoncer à des poursuites pénales, ceci essentiellement afin de garantir un accès aux archives allemandes. En effet, la consultation des dossiers ne pourra s'effectuer que dans le cadre des paragraphes 32 et 33 de la StUG, à savoir à des fins de recherches historiques et politiques. Le paragraphe 33 (4) exclut toute autre utilisation des dossiers, par conséquent une utilisation de documents à des fins pénales. Une telle utilisation devrait dès lors passer par les mécanismes de l'entraide judiciaire. La commission estime que l'on peut d'autant plus y renoncer, que la quasi-totalité des délits risquent d'être prescrits.
- A l'issue de ses travaux, la commission conclut également à la nécessité d'une ouverture totale des archives en Suisse, à savoir au plan fédéral, cantonal et communal, de même que pour les privés. Elle partage certes l'avis du directeur des Archives fédérales selon lequel l'ouverture complète des archives doit rester une exception. Cependant, dans le cas présent, il y a clairement un intérêt supérieur à faire toute la lumière sur les activités est-allemandes en relation avec la Suisse. Une recherche historique ne peut en aucun cas se contenter de l'ouverture des seules archives sur le plan fédéral.

Les conclusions dressées ci-dessus constituent aux yeux de la commission, une garantie minimale qu'une recherche historique puisse être menée à terme. Il est cependant clair qu'une telle recherche ne peut et ne doit avoir une prétention d'exhaustivité.

Une minorité de la commission (*Sandoz Suzette*, Lauper, Schmid Odilo) estime qu'il n'est pas opportun d'entrer en matière, mais propose, par le biais d'une motion (cf. annexe), d'inciter le Conseil fédéral à entreprendre les démarches diplomatiques nécessaires afin que notre pays puisse avoir accès aux documents se trouvant à l'étranger. La minorité estime qu'il s'agit-là d'un pas essentiel en vue de futurs travaux de recherche.

La minorité trouve la logique de l'arrêté fédéral peu crédible et trop coûteuse. Elle s'oppose à l'entrée en matière pour quatre raisons principales:

1. La démarche visant à créer un arrêté fédéral calqué sur celui des avoir en déshérence (RS 984) n'est pas heureuse. Les deux cas de figure sont complètement différents; dans le premier cas les recherches portent sur des événements ayant eu lieu il y a une cinquantaine d'années, dans le second, sur de événements ayant eu lieu il y a quelques années à peine.
2. Les événements sur lesquels porterait l'étude étant récents, il n'y a aucune aide internationale à attendre, comme cela est le cas dans la question des avoirs en déshérence.
3. Les recherches effectuées sur la période de la seconde guerre mondiale ont provoqué parfois une sorte de chasse aux sorcières. Il est inopportun de risquer un tel phénomène dans un deuxième domaine.
4. La proposition de nommer un expert seul qui déléguerait des mandats de recherche est peu crédible et de surcroît difficilement finançable.

#### 4 **Projet de la commission, exposé des motifs**

Au commencement de ses travaux, la commission s'est trouvée confrontée à choisir entre deux logiques, à savoir:

- soit celle d'une commission d'enquête, avec à sa tête un préposé spécial, dans le sens voulu par l'initiant. Une telle logique serait basée sur une recherche intrusive, contenant par exemple l'obligation de témoigner sous peine de sanctions, et contiendrait des conséquences pénales,
- soit celle d'une recherche historique, basée sur les principes de toute recherche de ce genre, et qui renonce à toute poursuite pénale.

Les différentes considérations développées dans le chapitre 3 ont amené la commission à se prononcer clairement en faveur d'une recherche de type historique, dans le sens du postulat (Eisenring)-Oehler du 22 mars 1991. Tout autre type de recherche contiendrait un risque trop important que l'accès aux documents soit entravé, voir refusé. De plus, la plupart des cas qui pourraient être pénalement poursuivis risquent d'être prescrits. En conséquence, la logique interne de l'arrêté fédéral sera celle d'une recherche de type historique.

La commission estime, que la solution la plus réaliste consiste à nommer un historien indépendant (nommé expert dans le projet d'arrêté fédéral), et à lui confier les travaux de recherche. Elle renonce ici à la mise sur pied d'une commission d'experts qui constituerait une réponse surdimensionnée par rapport à la recherche envisagée. La logique historique poursuivie par l'arrêté contient deux conséquences importantes:

1. D'une part, la commission part du principe que, dans le cadre de ses futurs travaux, l'expert pourra avoir recours aux témoignages oraux sur une base volontaire, et que ce point ne doit pas être expressément prévu dans l'arrêté. De ce fait, on renonce également à prévoir une obligation de témoigner, qui serait incompatible avec la logique voulue par la commission.
2. D'autre part le projet renonce expressément à toute poursuite pénale dans l'intérêt de la recherche historique.

Par rapport à une recherche historique classique, l'arrêté doit en revanche donner la possibilité à l'expert de consulter tous les documents existants sans restriction. C'est pourquoi le projet prévoit l'ouverture complète des dossiers, l'obligation de conserver les documents aussi bien pour les instances publiques (Confédération, Cantons, Communes) que pour les personnes physiques et morales. Les employés de droit privé et public doivent en outre être levés du secret de fonction pour leur permettre de témoigner, s'ils le souhaitent.

Pour le reste, le projet reprend plusieurs formulations de l'arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste (du 13 déc. 1996; RS 984), la logique de la recherche historique étant la même, même si le but poursuivi par ces deux recherches ainsi que leur portée diffèrent fondamentalement.

## II Partie spéciale

### 5 Commentaire des différentes dispositions de l'arrêté fédéral

#### 501 Préambule

Le préambule fait référence à l'article 85, chiffres 1 et 6, de la constitution (RS 101) comme base légale formelle permettant d'édicter un acte législatif fédéral. La nomination d'un expert indépendant constitue en effet une règle concernant l'organisation de l'administration (cf. «arrêté fédéral sur la consultation des documents du Ministère public», RS 172.213.54). Par ailleurs, les activités du service de sûreté de l'Etat de l'ex-RDA, sur lesquelles doivent porter les recherches, menaçaient la sécurité et l'indépendance de la Confédération. Cependant, les recherches devant aujourd'hui se concentrer essentiellement sur les liens entre la Suisse et la RDA, le préambule fait encore mention de l'article 27<sup>sexies</sup> de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de promouvoir la recherche scientifique. En revanche, les articles 64 et 64<sup>bis</sup> de la constitution ne sont pas cités, puisque le présent arrêté, au contraire de celui sur les avoirs en déshérence (RS 984), ne contient pas d'éléments importants de droit civil, ni de droit pénal matériel, hormis les dispositions comminatoires habituelles.

#### 502 Article premier

Le 1<sup>er</sup> alinéa indique clairement que le but du présent arrêté est la conduite d'une recherche historique, ce qui exclut ainsi d'emblée l'instauration d'une commission d'enquête pouvant avoir des conséquences pénales. L'article premier précise aussi l'objet du présent arrêté: les recherches doivent porter non seulement sur les agis-

sements de l'ancien «Ministerium für Staatssicherheit» de l'ex-République démocratique allemande qui concernent la Suisse, mais également sur les activités d'autres instances, par exemple dans le domaine du commerce extérieur (KoKo) ou du service de renseignement de l'armée. Le 2<sup>e</sup> alinéa indique que le but des recherches est d'informer le public sur les liens entre la Suisse et la RDA. Il s'agit également de permettre au Parlement et au gouvernement de vérifier que les mesures prises à l'époque pour assurer la défense des intérêts de la Suisse étaient adéquates et, le cas échéant, d'en tirer des leçons pour l'avenir. Les recherches n'ont pas pour but de poursuivre d'éventuelles infractions, une mission qui doit rester du ressort de l'autorité de poursuite compétente, comme le prévoit le droit ordinaire.

## 503 Article 2

Le concept de base choisi par la commission est analogue à celui de l'arrêté fédéral sur les avoirs en déshérence (RS 984), à savoir l'institution d'une commission d'experts indépendante, mais à plus petite échelle. Pour des raisons financières, le projet d'arrêté fédéral ne prévoit qu'un seul expert, et non une commission, à la manière de la Commission Bergier (Décision du CF du 19 déc. 1996). La CAJ-N estime qu'une commission d'experts serait un outil surdimensionné et trop coûteux par rapport aux recherches historiques qu'il est prévu d'entreprendre.

Les dispositions de cet article règlent la nomination de l'expert et la mission qu'il aura à accomplir. L'expert sera donc nommé par le Conseil fédéral, mais ne sera soumis à aucune instruction dans l'exercice de ses activités. Dans les limites des crédits qui auront été débloqués, il aura le droit d'engager du personnel et de confier des mandats à des tiers. Il appartiendra au Conseil fédéral de déléguer par voie d'ordonnance l'exécution des travaux administratifs pour l'expert et ses collaborateurs. Cette mission pourrait être confiée soit à la Chancellerie fédérale, soit au Département fédéral de l'intérieur ou à celui de justice et police. Ce rattachement administratif a pour objectif d'assurer la gestion du personnel.

Les activités de l'expert consisteront à réunir les documents encore disponibles en Suisse et à l'étranger, à les analyser et à les évaluer. Il devra ensuite rendre compte des résultats de ses recherches, soit par un rapport final unique, soit par des rapports partiels périodiques, ou par différents rapports portant sur des thèmes déterminés. La question de la forme a été laissée ouverte, car il est difficile, à l'heure actuelle, d'avoir une vue d'ensemble des documents existants.

## 504 Article 3

L'article 3, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, donne à l'expert le droit de consulter tous les documents nécessaires auprès de l'administration des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes), ainsi qu'auprès des personnes physiques ou morales de droit privé. Le secret professionnel et le secret de fonction ne peuvent être invoqués pour refuser l'accès aux documents. En outre, les personnes ayant en leur possession des documents qui peuvent être utiles aux recherches de l'expert sont tenues de les conserver pendant toute la durée de la mission de ce dernier. Cet article doit de la sorte permettre un accès complet à toute la documentation qui existe encore concernant les liens entre la Suisse et l'ex-RDA, ainsi qu'un examen approfondi de cette documentation.

L'expert ayant un droit quasiment illimité de consulter tous les documents nécessaires, il est soumis, tout comme ses collaborateurs, au secret de fonction, qui n'est levé que pour le rapport d'enquête. Cela implique également que l'expert ne peut rendre publiques des informations sur des personnes ou sur des faits que dans le contexte approprié, c'est-à-dire dans son rapport. Tout élément d'information divulgué avant la publication du rapport n'est pas admissible. On peut ainsi parer au risque de voir des informations diffusées avant la publication officielle du rapport être utilisées de manière illicite par des particuliers. Par ailleurs, pour permettre à l'expert d'interroger des agents des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes), ces derniers ne sont pas tenus d'observer le secret de fonction dans leurs échanges avec l'expert.

Pour établir son rapport, l'expert devra collaborer avec le préposé fédéral nommé par la République fédérale d'Allemagne pour gérer les documents de la Staatssicherheitsdienst de l'ex-RDA (connu sous l'appellation de «Gauck-Behörde»). Le Conseil fédéral doit donc être autorisé à soutenir cette collaboration par le biais de la politique extérieure. Il doit également être habilité à conclure de manière autonome avec la République fédérale d'Allemagne (ou avec d'autres Etats) d'éventuels traités relatifs à la consultation de documents et à l'utilisation des renseignements ainsi obtenus. D'autres voies, moins formelles et moins compliquées devront également être examinées. C'est ainsi que les offres de coopération faites par les experts allemands devraient être honorées. La commission propose par ailleurs l'adoption d'une motion chargeant le Conseil fédéral d'entreprendre les démarches nécessaires afin de faciliter les recherches à l'étranger.

Il est possible que l'expert, au cours de ses recherches, découvre des faits pouvant constituer une infraction. Cependant, étant lié par le secret de fonction, il lui est impossible, pour un cas particulier, de déposer une plainte avant la publication de son rapport. Les autorités compétentes ont en revanche toute latitude pour engager une action pénale, indépendamment des recherches de l'expert. Or, la législation allemande n'autorise la consultation des documents des services de sûreté de l'ex-RDA que pour des recherches historiques ou politiques sur les activités de la Stasi, ou encore à des fins «d'éducation politique»; une utilisation des documents à toute autre fin, par exemple pour des poursuites pénales, est exclue, sauf pour les autorités allemandes (art. 32, en lien avec l'art. 33, et art. 23 de la loi allemande sur les documents de la Stasi). Afin de ne pas compliquer la tâche de l'expert, qui pourrait être amené à consulter les archives allemandes, l'article 6 de l'arrêté fédéral exclut de manière générale la possibilité d'utiliser les renseignements découverts par l'expert au cours de ses recherches comme preuves lors d'éventuelles procédures pénales. Ceci n'empêche nullement le fait que les autorités judiciaires compétentes découvrent d'elles-mêmes des faits constituant une infraction et qu'elles les utilisent

comme preuves dans le cadre d'une procédure pénale ordinaire. Pour le reste, les autorités judiciaires sont tributaires de la voie normale de l'entraide judiciaire.

## **508 Article 7**

L'expert présentera les résultats de ses recherches dans un rapport unique ou dans plusieurs rapports partiels. Le Conseil fédéral transmettra le ou les rapports au Parlement, et veillera à leur publication intégrale.

Les références personnelles sont supprimées avant la publication, dans la mesure où la protection des intérêts de personnes vivantes l'exige. En conséquence, les personnes morales ne sauraient invoquer cette disposition. Peuvent de même être publiés les noms des personnes qui ont été actives au service de la collectivité - ou qui occupaient un poste ayant une importance prépondérante pour la collectivité - et dont les activités avaient un rapport avec l'objet des recherches, et qui enfin ne sont pas considérées comme des personnes lésées (selon les termes de la loi sur les documents de la Stasi, art. 32, 3<sup>e</sup> al., ch. 2, il s'agit «de personnages de l'histoire récente, de personnes occupant des fonctions politiques ou de fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, dans la mesure où ils ne sont pas des personnes concernées ou des tiers»).

## **509 Article 8**

Les dispositions sur la protection juridique sont calquées sur les dispositions correspondantes de l'article 8 de l'arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoires ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste (RS 984). En incluant ces dispositions dans le présent arrêté, on part du principe que l'expert indépendant à qui l'on refuse de laisser consulter des documents ne prend pas lui-même une décision, mais laisse le département désigné par le Conseil fédéral statuer à sa place. Le département doit se prononcer dans les plus brefs délais. Un recours contre sa décision peut être déposé dans les dix jours auprès du Tribunal fédéral.

## **510 Article 9**

Les dispositions pénales s'inspirent également des dispositions correspondantes de l'arrêté fédéral cité au point 509. Les peines prévues au 1<sup>er</sup> alinéa visent des personnes qui refuseraient par exemple de laisser l'expert consulter des documents, bien qu'une décision exécutoire ait été prise, ou qui ne lui transmettraient pas des documents dont elles savent, ou dont elles auraient dû savoir, qu'ils peuvent être importants pour les recherches.

## **511 Article 10**

Selon l'article 25 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0), un crédit d'engagement est requis pour assurer le financement d'une tâche qui dure

plusieurs années. Tel étant bien le cas des recherches instituées par le présent arrêté, un crédit d'engagement devra être ouvert par un arrêté fédéral simple.

## **512 Article 11**

La validité de l'arrêté fédéral est limitée à cinq ans. Cette limite permet d'exprimer clairement que les recherches doivent être menées à terme dans un délai réaliste.

En vertu de l'article 6 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.1), les actes législatifs de durée limitée qui contiennent des règles de droit doivent être édictés sous forme d'arrêté fédéral de portée générale. L'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, de la LREC indique qu'il faut entendre par règle de droit «toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure.

## **6 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

L'arrêté entraînera des dépenses supplémentaires pour la Confédération.

## **7 Constitutionnalité**

L'arrêté fédéral se fonde sur l'article 85, chiffres 6 et 8, de la constitution. Ces dispositions donnent à la Confédération la compétence, d'une part, de réglementer les questions relevant de l'organisation des autorités, et, d'autre part, de prendre des mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse. L'article 27<sup>sexies</sup> de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de promouvoir la recherche scientifique, vient compléter les bases juridiques sur lesquelles s'appuie l'arrêté fédéral.

39892

# Arrêté fédéral concernant les recherches sur les liens entre la Suisse et l'ex-République démocratique allemande

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 85, chiffres 1 et 6, et l'article 27<sup>sexies</sup> de la constitution;  
vu le rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du  
18 novembre 1997<sup>1</sup>;  
vu l'avis du Conseil fédéral du . . .<sup>2</sup>,  
*arrête:*

## Article premier Objet et but

<sup>1</sup> Le présent arrêté fédéral règle les recherches sur les liens entre la Suisse et l'ex-République démocratique allemande (RDA), sous l'angle notamment des activités des organes de la Staatssicherheitsdienst (Stasi).

<sup>2</sup> Les résultats des recherches doivent servir à informer le public de l'attitude de la Suisse à l'égard de la RDA et en particulier des activités des organes de la Stasi, dans la mesure où ces activités concernaient la Suisse.

## Art. 2 Expert indépendant

<sup>1</sup> Pour mener à bien les recherches, le Conseil fédéral nomme un expert.

<sup>2</sup> L'expert accomplit sa mission en toute indépendance et n'est pas lié par des instructions.

<sup>3</sup> Dans les limites des crédits disponibles, l'expert est habilité à engager du personnel et à confier des mandats à des tiers.

<sup>4</sup> Il rend compte des résultats de ses recherches au Conseil fédéral, à l'attention des Chambres fédérales et du public.

## Art. 3 Obligation de laisser consulter les pièces et de les conserver.

<sup>1</sup> Les services publics et les particuliers sont tenus de laisser l'expert indépendant et ses collaborateurs consulter tous les documents qui peuvent être utiles à leurs recherches.

<sup>2</sup> Cette obligation prime toute obligation légale ou contractuelle de garder le secret.

<sup>3</sup> Il est interdit de détruire les pièces susceptibles de servir les recherches visées à l'article premier, de les transférer à l'étranger ou d'en compliquer la consultation d'aucune autre manière.

<sup>1</sup> FF 1998 2029

<sup>2</sup> FF 1998 . . .

**Art. 4** Secret de fonction

<sup>1</sup>L'expert indépendant et ses collaborateurs sont soumis au secret de fonction. Est réservée la publication de faits et de données à caractère personnel dans le rapport d'investigation.

<sup>2</sup>Dans le cadre des recherches, les employés des services publics qui communiquent des renseignements à l'expert ou à ses collaborateurs sont libérés du secret professionnel.

**Art. 5** Collaboration avec l'étranger

Le Conseil fédéral apporte son soutien à la collaboration de l'expert avec des services étrangers qui peuvent fournir des renseignements en lien avec l'objet des recherches. A cette fin, il peut conclure des traités avec des Etats étrangers.

**Art. 6** Utilisation des renseignements

Les renseignements que l'expert indépendant a recueillis en consultant des documents ne peuvent être utilisés comme preuves dans une procédure pénale.

**Art. 7** Publication des résultats des recherches

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral transmet le rapport d'investigation de l'expert indépendant au Parlement et le publie intégralement.

<sup>2</sup>Les références personnelles sont supprimées avant la publication si des personnes vivantes y ont un intérêt prépondérant digne de protection.

**Art. 8** Protection juridique

<sup>1</sup>En cas de litige concernant l'obligation de conserver les documents et de les laisser consulter, il revient au département de décider, si l'expert indépendant le demande.

<sup>2</sup>Un recours de droit administratif contre la décision du département peut être déposé dans les dix jours.

<sup>3</sup>Le département et le Tribunal fédéral statuent dans les plus brefs délais.

<sup>4</sup>La loi fédérale sur la protection des données<sup>3</sup> n'est pas applicable.

**Art. 9** Dispositions pénales

<sup>1</sup>Celui qui, intentionnellement, aura contrevenu à l'article 3 ou à une décision fondée sur cet article, sera puni des arrêts ou de l'amende jusqu'à 50 000 francs. Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera puni de l'amende jusqu'à 10 000 francs.

<sup>2</sup>Les infractions commises dans une entreprise sont régies par les articles 6 et 7 de la loi sur le droit pénal administratif<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>La poursuite pénale incombe aux cantons.

<sup>3</sup> RS 235.1

<sup>4</sup> RS 313.0

**Art. 10**            Financement

L'Assemblée fédérale ouvre un crédit pluriannuel d'engagement pour le financement de la conduite des recherches visées par le présent arrêté.

**Art. 11**            Dispositions finales

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est soumis au référendum facultatif et il a effet jusqu'au . . .

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

*Proposition de minorité (Sandoz Suzette, Lauper, Schmid Odilo): ne pas entrer en matière.*

**Conseil national**

**97.3606**

**Motion de la Commission des affaires juridiques**

**Collaboration avec l'étranger**

**ad 95.410 n Iv.pa. Activités de la Stasi en Suisse.**

**Préposé spécial (Frey Walter)**

**Texte de la motion du 18 novembre 1997**

Le Conseil fédéral est prié d'entreprendre toutes les démarches diplomatiques nécessaires pour que notre Pays puisse avoir accès aux documents se trouvant en Allemagne, en Russie, aux Etats-Unis et qui concernent les activités de la Stasi et de la COCO en Suisse puis de faire rapport au Parlement sur l'état des démarches à fin 1998.

39892

**Initiative parlementaire Activités de la Stasi en Suisse. Préposé spécial (Frey Walter)  
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 18 novembre  
1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.410
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.05.1998
Date	
Data	
Seite	2029-2051
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 422

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.