

ad 95.410

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

**Rapport du 18 novembre 1997 de la Commission des affaires juridiques
du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 15 juin 1998

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre avis concernant le rapport du 18 novembre 1997 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, qui porte sur l'initiative parlementaire «Activités de la Stasi en Suisse. Préposé spécial» (Frey Walter).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 juin 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

40056

1 Introduction

Le Conseil fédéral a pris connaissance de la décision du Conseil national, du 17 juin 1996, de donner suite, en dépit de la proposition contraire de sa Commission des affaires juridiques (commission), à l'initiative parlementaire «Activités de la Stasi en Suisse. Préposé spécial» et de charger cette commission d'élaborer un projet législatif permettant de satisfaire aux exigences de l'initiative (FF 1998 2029).

Comme le rappelle clairement la commission sous chiffre 21 de son rapport, le Conseil fédéral s'est toujours déclaré favorable, dans ses réponses à diverses interventions parlementaires, à ce que toute la lumière soit faite sur les activités de la Stasi (abréviation allemande de «Ministerium für Staatssicherheit») de l'ancienne République démocratique allemande (ex-RDA). Il a toutefois estimé qu'une telle investigation, en tant qu'elle révélerait des délits non encore punis ni prescrits, doit relever des autorités de poursuite pénale ordinaires et, en tant qu'elle constitue une étude historique, elle doit incomber en priorité à la science historique.

2 Remarques générales relatives au projet de la commission

21 Nécessité d'une recherche

Etant donné la situation financière précaire de la Confédération et le fait qu'en raison du temps écoulé, l'intérêt que présentent les relations de la Suisse avec l'ex-RDA s'est amoindri, on peut se demander si la recherche visée par le projet d'arrêté fédéral constitue objectivement une tâche urgente de la Confédération.

Parmi les raisons qui justifient d'entreprendre une telle recherche, nous retenons en particulier les motifs suivants: de nombreuses sources, qui sont encore disponibles maintenant, seront perdues au fil des ans, soit parce que les documents (notamment privés) disparaîtront, soit parce que les témoins de cette époque seront morts. On ne saurait pas quelle attitude la Suisse et ses ressortissants ont adoptée à l'égard d'un des Etats ayant déterminé la politique au temps de la Guerre froide ou comment ils se sont arrangés avec lui, et les générations futures pourraient, à juste titre, nous reprocher de n'avoir pas préservé les sources et d'avoir omis d'enquêter sur une période importante de l'histoire mondiale. Nous risquons aussi de manquer, compte tenu de l'orientation spécifique de la recherche, une intéressante occasion d'évaluer le caractère approprié de certaines institutions suisses. A cela s'ajoute que l'arrêté proposé ouvrirait à la recherche privée comme aux universités un accès aux sources d'une ampleur qui n'a, jusqu'à maintenant, guère été atteinte.

Parmi les raisons qui s'opposent à la recherche visée par l'arrêté fédéral, il y a d'abord les arguments qui sont développés sous chiffre 22 et qui mettent en évidence deux problèmes essentiels, liés, l'un, à la difficulté d'une écriture officielle de l'histoire, l'autre, au fait que les documents déterminants de la fameuse «Hauptverwaltung Aufklärung» ont disparu; il y a aussi d'importants arguments d'ordre financier, que nous exposons sous chiffre 23, où nous essayons de quantifier les besoins. Enfin, on doit s'attendre, comme nous en faisons actuellement l'expérience avec 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 (Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 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; RS 984), à rencontrer d'importants problèmes pratiques au niveau tant de la consultation des archives privées que de leur exploitation.

Il est vrai que le Conseil fédéral accorde, au regard de l'intérêt public comme de l'intérêt individuel des personnes touchées, une moindre importance à la présente recherche qu'à celle sur les avoirs en déshérence. Dans l'hypothèse, toutefois, où une investigation sur les activités de la Stasi se révélerait ultérieurement indispensable, les conditions de la recherche risqueraient d'être considérablement plus compliquées qu'actuellement. Aussi le Conseil fédéral ne dénie-t-il pas le bien-fondé des arguments qui, dans leur ensemble, plaident en faveur d'une recherche immédiate; il est prêt à assurer une mise en œuvre de l'arrêté fédéral proposé qui soit rapide et conforme au but de la recherche. Cette mise en œuvre ne doit toutefois pas se faire au détriment d'autres tâches actuelles urgentes, ce qui implique que le financement de la recherche souhaitée soit assuré.

22 But de l'arrêté fédéral envisagé

Le projet d'arrêté fédéral n'institue ni autorités ni organes spéciaux en matière de poursuite pénale. Il crée, en revanche, la base nécessaire pour charger un expert indépendant de conduire une recherche de nature historique. L'arrêté fédéral tient donc compte des objections que le Conseil fédéral a opposées à la création d'autorités spéciales de poursuite pénale. Reste à savoir s'il est judicieux que l'Etat commandite, en quelque sorte, l'étude d'un secteur déterminé de l'histoire récente. S'il est vrai qu'une recherche historique plus ou moins officielle sur des activités étatiques a le grand avantage de pouvoir bénéficier d'un large accès aux sources publiques et privées déterminantes, elle recèle néanmoins certains risques: en règle générale, les recherches officielles ou commanditées par l'Etat doivent satisfaire à des exigences très sévères à maints égards, en particulier quant à la pertinence du choix des sujets, à la fidélité aux événements, à l'exhaustivité et à l'objectivité; si ces exigences ne sont pas satisfaites sur des points particuliers, on risque de se voir très facilement reprocher de faire preuve de partialité ou de vouloir influencer le résultat de la recherche à des fins politiques contemporaines. Le projet d'arrêté fédéral essaie de conjurer ce risque en accordant expressément à l'expert un statut indépendant et en le soustrayant à tout pouvoir d'instruction. De ce fait, la recherche projetée ne constituerait précisément pas une recherche historique officielle, laquelle serait d'ailleurs en contradiction avec un système démocratique et pluraliste; elle ne serait rien d'autre qu'une recherche subventionnée et les chercheurs ne subiraient pas davantage d'influence étatique que dans d'autres projets de recherche subventionnés. Aussi le Conseil fédéral n'a-t-il, du moins à cet égard, plus d'objection à formuler à l'encontre de la nomination d'un expert indépendant et de l'octroi d'un mandat de recherche adéquat.

23 Coûts de la recherche

Dans son rapport, la commission part du principe que la recherche sera terminée en cinq ans. Les moyens qu'il faudra y engager dépendent beaucoup de son ampleur et de sa rigueur ainsi que de l'état des sources, notamment de leur nombre et des possibilités de les exploiter. Si le rapport entend dépasser le stade des considérations générales et analyser de près, pour les évaluer, des activités déterminées de la Stasi en relation avec la Suisse et des transactions plus globales de la Koko (abréviation allemande de

l'expression «Kommerzielle Koordinierung»), cela suppose une recherche au niveau des sources exploitables, de leur examen et de leur évaluation qui devrait être relativement poussée. En ce qui concerne la Confédération, le degré d'exploitation possible des sources est élevé. Certaines incertitudes subsistent en revanche en ce qui concerne les archives allemandes de Berlin, Potsdam ou Fribourg en Brisgau, archives qui sont déterminantes par rapport au but assigné à l'investigation suisse. Toutefois, en collaboration avec les Archives fédérales, le Bureau de Berlin de l'Ambassade de Suisse en Allemagne a déjà entrepris certaines recherches préalables sur l'état de ces sources, ce qui nous permet de conclure, en ce qui concerne les archives contrôlées par le préposé spécial du gouvernement allemand (Gauck-Behörde), que les possibilités d'exploitation sont relativement élevées. En revanche et compte tenu du but de la recherche prévue, la situation n'est pas claire quant aux possibilités d'exploitation des sources privées suisses, notamment de celles des banques et des entreprises qui ont entretenu des relations commerciales avec l'ex-RDA. Le Conseil fédéral évalue les coûts pour l'établissement d'un rapport de la manière suivante:

Pour cette évaluation, il faut prendre en considération d'abord le stock des documents des Archives fédérales qui sont déterminants sous l'angle des relations de la Suisse avec l'ex-RDA durant la période 1949–1990. Ce stock comprend approximativement 1900 dossiers. Leur consultation et leur traitement représentent une moyenne d'environ 4 heures de travail par dossier. Il faut donc, pour la seule consultation des documents des Archives fédérales, prévoir une dépense représentant le travail de quatre personnes pendant un an. Selon une première estimation grossière, le coût total de la recherche peut être ventilé de la manière suivante: 10 pour cent pour l'examen des documents des Archives fédérales, 60 pour cent environ pour l'examen des archives étrangères (principalement des archives allemandes) et 30 pour cent pour celui d'autres archives, en particulier les archives privées. En extrapolant les chiffres obtenus pour le traitement des dossiers des Archives fédérales, nous estimons que le temps de travail total équivaut à celui de 40 personnes pendant une année. L'établissement d'un rapport dans les cinq ans suppose, outre la collaboration de l'expert, celle d'au moins six collaborateurs scientifiques et d'une secrétaire. Pour les frais de personnel, il faut compter, en moyenne, entre 100 000 et 120 000 francs par poste. A quoi s'ajoutent des frais d'infrastructure, des frais d'exploitation et de voyage non négligeables, ainsi qu'un travail supplémentaire pour certains services fédéraux, notamment les Archives fédérales, qui seront appelés à soutenir l'expert de leurs connaissances spécifiques. Nous estimons donc à 4 millions de francs le coût global de l'opération. Toutefois, cette évaluation demeure approximative, faute de connaissance quant à l'état des sources. Des écarts importants ne sont pas à exclure. Relevons cependant qu'en cours de recherche, un certain ajustement demeure toujours possible: l'intensité de la recherche peut varier en fonction des moyens financiers disponibles.

3 Remarques relatives au projet d'arrêté

31 Généralités

Le projet d'arrêté présente des analogies avec l'arrêté sur les avoirs en déshérence, sur le plan formel et en ce qui concerne la consultation des documents par un expert, la protection juridique, les dispositions pénales ainsi que le financement. Le Conseil fédéral estime que l'analogie, choisie par la commission, se justifie surtout du point de vue de la technique juridique (pour une comparaison quant au fond, voir ci-dessus ch. 21).

Article premier

Par sa teneur, cette réglementation donne une définition très étendue de l'objet de la recherche. Ne serait-ce que pour des raisons de coûts, l'expert devra veiller à ce que celle-ci porte en premier lieu sur les domaines qui sont à prendre spécialement en considération au sens de l'article premier, c'est-à-dire sur ceux qui présentent un rapport concret avec les activités des organes de la Stasi. En ce sens, le Conseil fédéral peut se rallier à la délimitation de l'objet de la recherche telle que l'a faite la Commission des affaires juridiques.

Article 2

Le Conseil fédéral estime que la proposition relative au mandat de l'expert permettra d'atteindre le but visé. L'expert conduira en effet ses recherches de manière indépendante, ce qui signifie en particulier qu'il les mènera avec son propre personnel et qu'elles seront financées de manière spécifique. En revanche, le Conseil fédéral offrira, dans la mesure des ressources disponibles, le soutien des services concernés, notamment des Archives fédérales, des services du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et de la bibliothèque militaire fédérale. Dans ce contexte, il convient de relever que les documents du DFAE sont aussi archivés aux Archives fédérales (cf. rapport de la commission, ch. 322). Le Conseil fédéral prendra ultérieurement une décision relative au rattachement administratif de l'expert et de ses collaborateurs.

Article 3

Cette règle sur la consultation des documents par l'expert représente une atteinte considérable aux intérêts protégés par les droits fondamentaux de particuliers. La règle spéciale proposée l'emportera, en ce qui concerne l'objet de la recherche, sur la réglementation en vigueur sur les archives, voire sur la future loi sur les archives, actuellement au stade de la procédure parlementaire, et sur les règles de la loi fédérale sur la protection des données, déterminantes en matière de traitement des données (cf. rapport de la commission, ch. 324 qui a trait partiellement à cette problématique). Dans la mesure où cette règle est adoptée pour faciliter l'accomplissement rapide et sans entraves d'une recherche complète, il est indispensable de garantir effectivement une interdiction de porter préjudice à la personne interrogée. Une telle garantie est assurée par l'observation stricte du secret de fonction (art. 4) et par l'interdiction d'utiliser directement les renseignements dans une procédure pénale (art. 6).

Cependant, l'objet de la recherche porte sur une période plus récente que celui prévu par l'arrêté fédéral sur les avoirs en déshérence. Le Conseil fédéral juge dès lors nécessaire de prévoir une exception à la consultation des documents pour les cas où des autorités étrangères permettent à des autorités suisses de poursuite pénale de consulter des documents sur la base d'accords d'entraide judiciaire. En effet, la règle du principe de spécialité figure généralement dans de tels accords. Cela signifie que ces informations sont communiquées uniquement aux autorités compétentes de poursuite pénale et qu'elles doivent être utilisées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été demandées. Une autre utilisation des informations constituerait une violation de ces accords d'entraide judiciaire. Le Conseil fédéral propose ainsi de compléter l'article 3, 2^e alinéa, de la manière suivante:

*
2 Cette obligation prime toute obligation légale ou contractuelle de garder le secret. Sont exceptés les documents mis à disposition des autorités suisses par des autorités d'Etats tiers et qui doivent, sur la base d'un accord d'entraide judiciaire, être utilisés exclusivement pour la poursuite pénale pour laquelle ils ont été demandés.

Article 4

La loi fédérale sur la protection des données ne s'appliquera pas à la recherche proposée (art. 8, 4^e al.). Cette réglementation présente des analogies avec celle prévue dans l'arrêté fédéral sur les avoirs en déshérence. Elle pourrait s'avérer problématique et se justifie tout au plus du fait que l'objet de la recherche paraît relativement circonscrit.

Il importera d'autant plus que les organes chargés de la recherche veillent, tout en observant strictement le secret de fonction, à assurer, par des mesures organisationnelles et techniques suffisantes, qu'aucune personne non autorisée n'ait accès aux données traitées pendant l'élaboration du rapport. Le Conseil fédéral est d'avis qu'à l'aboutissement de la recherche, les documents de l'expert devront être livrés aux Archives fédérales et archivés selon les prescriptions applicables en la matière.

Article 5

Le Conseil fédéral mettra en œuvre tout ce qui est possible pour que les autorités étrangères facilitent le travail des organes de recherche. Le DFAE a d'ores et déjà entrepris d'éclaircir la situation concernant l'accès aux documents de la Stasi en Allemagne, en Russie et aux Etats-Unis, suite à une motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil national. Sur la base des dispositions légales réglant l'accès aux sources en Allemagne, le Conseil fédéral estime que la collaboration avec les autorités allemandes telle qu'elle est prévue à l'article 5 du projet d'arrêté ne devrait pas susciter de difficultés; elle concerne en effet un expert indépendant chargé d'un mandat scientifique. En revanche, il ressort des éclaircissements apportés par le DFAE que la consultation des documents archivés en Russie ou aux Etats-Unis sera difficile voire impossible. On peut cependant admettre que seule une petite partie des documents déterminants de la Stasi et de la KoKo devrait se trouver dans les archives américaines et russes.

Article 6

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il existe une certaine corrélation entre cette règle et une consultation illimitée des documents et il sait que la disposition est indispensable pour obtenir le droit de consulter les documents conservés en Allemagne. La mise en œuvre de cette disposition pourrait néanmoins entraîner quelques difficultés pour les autorités de poursuite pénale. Ces dernières auront le cas échéant à prouver qu'une enquête pénale ne résulte pas directement des faits relatés dans le rapport, mais de leurs propres recherches. De l'avis du Conseil fédéral, il n'est en revanche pas exclu que sur la base du rapport, l'une ou l'autre enquête pénale soit menée de manière indépendante et que les preuves soient réunies indépendamment des recherches de l'expert, selon les règles ordinaires de la procédure pénale. L'interdiction d'utiliser ces documents a en principe uniquement des conséquences sur les dossiers consultables par l'expert indépendant mais non accessibles aux autorités de poursuite pénale.

Article 7

Cette disposition correspond à la règle prévue à l'article 7 de l'arrêté fédéral sur les avoirs en déshérence. Le préposé fédéral à la protection des données avait demandé

d'intégrer dans la règle prévue à l'article 7 les principes sur la publication et sur l'anonymat garantis au paragraphe 32, 3^e alinéa, de la loi allemande intitulée «Stasi-Unterlagen-Gesetz» des 20 décembre 1991 (BGBl. IS. 2272) et 20 décembre 1996 (BGBl I 2026). Le Conseil fédéral renonce à donner suite à cette proposition pour des raisons d'égalité de traitement: Les autorités fédérales ont adopté une pratique plus ouverte en matière de publications depuis la publication du rapport «In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten» de Peter Hug et Marc Perrenoud du 13 décembre 1996. L'article 7 de l'arrêté fédéral sur les avoirs en déshérence a consolidé cette pratique; cette disposition pose comme règle la publication du rapport et comme exception le fait de rendre les données anonymes; l'exception s'applique lorsque des personnes vivantes ont un intérêt prépondérant digne de protection à la suppression des références personnelles. Cette règle est reprise à l'article 7 du présent projet d'arrêté. Du point de vue de la technique juridique, il existe certes une différence entre la règle prévue dans le projet d'arrêté et les prescriptions contraignantes en ce qui concerne les documents allemands, prévues au paragraphe 32, 3^e alinéa, de la loi allemande «Stasi-Unterlagen-Gesetz». Ces dernières interdisent en principe la publication de renseignements qui se rapportent à des personnes. Elles l'autorisent cependant en particulier lorsque les personnes concernées donnent leur consentement ou lorsqu'il s'agit de personnalités publiques, de personnes exerçant une fonction publique, de fonctionnaires, de collaborateurs ou de bénéficiaires de la Stasi. Comme les personnes qui ne donnent pas leur accord à la publication de données sur elles-mêmes et qui sont victimes de la Stasi ou qui sont concernées de façon marginale par les faits révélés pourront probablement faire valoir un intérêt prépondérant digne de protection, l'article 7 du projet d'arrêté permet de procéder à des publications selon des modalités compatibles avec les conditions posées au paragraphe 32, 3^e alinéa, de la loi allemande «Stasi-Unterlagen-Gesetz». La pratique devrait veiller à assurer l'égalité de traitement des personnes concernées.

Il conviendrait de remplacer l'expression «Rapport d'investigation» prévue à l'article 7, 1^{er} alinéa, par celle de «Résultats des recherches» qui figure dans le titre de cet article ainsi qu'à l'article 7, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral sur les avoirs en déshérence. En effet, de la documentation pourrait le cas échéant s'ajouter au rapport et elle devrait être soumise aux mêmes règles que celui-ci. Le Conseil fédéral propose d'ajouter une telle précision.

**Initiative parlementaire Activités de la Stasi en Suisse. Préposé spécial (Frey Walter)
Rapport du 18 novembre 1997 de la Commission des affaires juridiques du Conseil
national Avis du Conseil fédéral du 15 juin 1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.410
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.08.1998
Date	
Data	
Seite	3452-3458
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 535

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.