

EVENEMENTS SURVENUS AU DMF

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUETE PARLEMENTAIRE (CEP DMF)

DU 17 NOVEMBRE 1990

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport d'enquête sur les événements de grande portée survenus au Département militaire fédéral et vous proposons d'en prendre connaissance et de transmettre l'initiative parlementaire ainsi que les motions et postulats figurant à la partie V.

Au nom de la Commission

Le Président: Carlo Schmid

Le Vice-président: Werner Carobbio

	Pages
I. MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE.....	1
1. Mandat.....	1
1.1 Arrêté fédéral du 12 mars 1990.....	1
1.2 Limites du mandat.....	2
1.2.1 Objet de l'enquête.....	2
1.2.2 Limites de l'enquête.....	4
1.2.3 La CEP DMF en qualité de commission parlementaire.....	5
1.2.4 Services administratifs extérieurs au DMF.....	5
1.2.5 Particuliers et institutions de droit privé.....	6
2. Organisation.....	6
3. Déroulement des travaux.....	8
3.1 Généralités.....	8
3.2 Mesures préventives.....	9
3.3 Caractère confidentiel.....	10
3.4 Indépendance de la CEP DMF.....	11
3.5 Auditions.....	11
4. Questions de procédure en rapport avec d'autres autorités, services administratifs et particuliers....	12
4.1 Le Conseil fédéral.....	12
4.1.1 Généralités.....	12
4.1.2 Levée du secret de fonction et du secret militaire des témoins et des personnes tenues de renseigner....	12
4.1.3 Remise de documents officiels.....	14
4.1.4 Participation du Conseil fédéral aux séances.....	16
4.2 Le délégué du DMF.....	17
4.2.1 Mandat.....	17
4.2.2 Limites des activités de la CEP DMF.....	17
4.2.3 Sauvegarde des documents.....	18
4.3 Délégué du DFJP.....	18
4.4 Administration fédérale.....	19
4.4.1 Administration fédérale en général.....	19
4.4.2 Le Groupement de l'état-major général (EMG) en particulier.....	19

4.4.3	Le Contrôle fédéral des finances et le secrétariat des Commissions des finances de l'Assemblée fédérale..	20
4.5	Tribunaux.....	20
4.6	Services administratifs cantonaux.....	21
4.7	Particuliers.....	21
4.7.1	Renseignements émanant de particuliers.....	21
4.7.2	Auditions et remise de documents.....	21
4.8	Droit d'être entendu.....	22
4.8.1	Droit de consultation selon l'article 63, 1er alinéa LREC.....	22
4.8.2	Droit d'être entendu selon l'article 63, alinéa 3 LREC.....	22
5.	Autres procédures.....	23
5.1	Généralités.....	23
5.2	La procédure disciplinaire du juge fédéral Pfisterer..	23
5.2.1	Objet commun de l'enquête.....	23
5.2.2	Problèmes de délimitation.....	24
5.2.2.1	Question de la priorité de l'enquête.....	24
5.2.2.2	Exclusivité de l'enquête.....	25
5.2.2.3	Protection du caractère confidentiel.....	26
5.3	L'enquête administrative du Professeur Voyame.....	28
5.3.1	L'objet commun de l'enquête.....	28
5.3.2	Questions de délimitation.....	29
5.3.2.1	"Procédure requise par la loi".....	29
5.3.2.2	Priorité de l'enquête.....	29
5.4	Appréciation.....	30
II.	GROUPE RENSEIGNEMENTS ET SECURITE (GRS).....	31
1.	Mandat, organisation et activités du GRS.....	31
1.1	Introduction.....	31
1.2	Mandat.....	31
1.3	Organisation et activités.....	32
1.3.1	Vue d'ensemble.....	32
1.3.2	L'Etat-major et les sections directement subordonnées.....	33

1.3.2.1	L'Etat-major.....	33
1.3.2.2	La Section technique.....	33
1.3.2.3	Le Protocole militaire.....	34
1.3.2.4	Le Service informatique.....	34
1.3.3	La Division renseignements.....	35
1.3.3.1	Organisation et mandat en général.....	35
1.3.3.2	La Section recherche.....	36
1.3.3.3	La Section d'exploitation.....	36
1.3.3.4	La Section services de renseignements de troupe.....	37
1.3.3.5	Méthodes de recherche de renseignements.....	37
1.3.3.6	Les sources des informations et la collaboration avec des tiers.....	38
1.3.3.6.1	Les attachés militaires suisses.....	38
1.3.3.6.2	Les informateurs.....	39
1.3.3.6.3	Administrations publiques suisses.....	41
1.3.3.6.4	Les services de renseignements étrangers.....	43
1.3.3.6.5	Le Service de renseignements extraordinaire.....	44
1.3.3.6.6	Organisations privées.....	44
1.3.3.6.7	La Division "Guerre électronique".....	47
1.3.3.6.8	La Section des renseignements aviation et DCA.....	48
1.3.3.6.9	La Fraction "Recherche" de l'état-major de l'armée.....	48
1.3.3.7	Appréciation.....	49
1.3.4	La Division sécurité.....	51
1.3.4.1	Mandat et organisation.....	51
1.3.4.2	La Section maintien du secret.....	52
1.3.4.2.1	Tâches de la Section maintien du secret.....	52
1.3.4.2.2	Procédure et conventions de sauvegarde du secret. Attestations de sécurité.....	52
1.3.4.3	La Section services de sécurité militaires.....	54
1.3.4.3.1	Le Service de sécurité de l'armée.....	55
1.3.4.3.2	La Gendarmerie d'armée.....	56
1.3.4.3.3	Le Service de prévention.....	56
1.3.4.4	Appréciation.....	58
1.4	La conduite du GRS	61
1.4.1	Conduite en général.....	62
1.4.2	Conduite en particulier.....	62
1.5	Personnel.....	65
1.5.1	Choix du sous-chef EM renseignements et sécurité.....	65
1.5.2	Choix et conduite des attachés militaires suisses.....	65

1.6	Finances.....	66
1.6.1	Montant et origine des moyens.....	66
1.6.2	Contrôle et surveillance des finances.....	68
1.7	Contrôle parlementaire.....	69
2.	Activités du service de renseignements en Suisse.....	72
2.1	Généralités.....	72
2.2	Eléments de base.....	72
2.3	Les "Frontorganisationen", objet d'études et de recherches de la Division renseignements.....	75
2.3.1	Signification des "Frontorganisationen", pour la division renseignements.....	75
2.3.2	Etude du GRS sur les "Frontorganisationen".....	77
2.3.3	Les constatations de la Division renseignements.....	79
2.4	Recherche de renseignements en Suisse.....	80
2.4.1	Lettre confidentielle suisse.....	80
2.4.2	Conférence "Paix dans la justice", Bâle, 15.- 21.5.1989.....	81
2.4.3	Congrès de l'Union internationale des avocats (UIA), Interlaken, août 1989.....	83
2.5	Cas "Morat".....	84
2.5.1	Emission "Rundschau" du 20 février 1990.....	84
2.5.2	Enquête disciplinaire.....	84
2.5.3	Chronologie des événements.....	85
2.5.4	Conclusions.....	90
2.6	Appréciation.....	92
3.	Activités d'observation et d'écoute du GRS.....	93
3.1	Généralités.....	93
3.2	Surveillances optiques.....	93
3.3	Ecoutes.....	94
3.4	Surveillances téléphoniques.....	96
3.5	Cas particuliers.....	97
4.	Contrôles de sécurité dans le domaine militaire.....	99
4.1	Définition et but.....	99
4.2	Bases juridiques.....	100
4.3	Personnes contrôlées.....	102
4.3.1	Membres de l'armée.....	102

4.3.1	Membres de l'armée.....	102
4.3.1.1	Procédure.....	102
4.3.1.2	Traitement, utilisation et conservation des données. Protection juridique.....	105
4.3.1.3	La procédure selon l'ancien droit.....	105
4.3.2	Tiers.....	110
4.3.2.1	Procédure.....	110
4.3.2.2	Traitement, utilisation et conservation des données. Protection juridique.....	112
4.3.3	Employés du DMF.....	112
4.3.3.1	Procédure.....	112
4.3.3.2	Traitement, utilisation et conservation des données. Protection juridique.....	113
4.4	Appréciation.....	113
4.4.1	Critique principale: il n'est pas tenu compte des exigences en matière de protection des données.....	114
4.4.2	L'absence de bases légales.....	115
4.4.3	Définition imprécise des compétences.....	116
4.4.4	Vérification d'après des critères étrangers à l'affaire.....	116
4.4.5	L'absence de critères de décision.....	117
4.4.6	Enregistrements multiples des résultats.....	117
4.4.7	La nouvelle ordonnance du Conseil fédéral.....	118
5.	Questions particulières.....	119

III. FICHIERS DE PERSONNES AU DMF.....123

1.	Introduction.....	123
1.1	Objet de l'enquête.....	123
1.2	Politique d'information du DMF relative aux fiches personnelles de la Division sécurité.....	124
1.2.1	"Version commune" (Sprachregelung) du 20 décembre 1989.....	124
1.2.2	Chronologie des événements.....	125
1.2.3	Conclusions.....	128
1.2.4	Appréciation.....	129

2.	Fichiers de données de la Division sécurité.....	130
2.1	Fichiers de données de la Section services de sécurité militaires (SSM).....	130
2.1.1	Registre des personnes.....	130
2.1.1.1	Origine.....	130
2.1.1.2	Sources d'information.....	131
2.1.1.3	Forme et contenu.....	134
2.1.2	Fichier par matières.....	137
2.1.3	Fichier des troupes.....	139
2.1.4	Autres fichiers.....	142
2.1.4.1	Fichier "LISTER".....	142
2.1.4.2	Déclarations de contacts personnels avec les membres des missions diplomatiques étrangères.....	143
2.1.4.3.	Employés du DMF en voyage dans des pays exigeant un visa.....	144
2.1.4.4	Contrôle administratif des examens d'aspirant.....	144
2.2	Fichier de la Section maintien du secret (actuellement Office central du DMF pour la protection et la sécurité).....	145
2.2.1	Fichier contrôles de sécurité.....	145
2.2.2	Fichiers divulgation du secret et perte de cartes d'identité.....	146
2.3	Appréciation.....	146
3.	Les listes militaires de suspects.....	148
3.1	Origine.....	148
3.2	Bases juridiques.....	149
3.3	Structure.....	150
3.4	Contenu.....	152
3.5	Mesures envisagées.....	153
3.6	Destruction des registres.....	156
4.	Menées hostiles à l'armée.....	158
4.1	Protection contre les menées hostiles à l'armée. Mesures prises par le commandement de l'armée.....	158
4.2	Flux des données et exploitation des déclarations....	159
4.2.1	Ancienne réglementation.....	159
4.2.2	Réglementation actuelle.....	160
4.3	Contenu des avis.....	161

5.	PISA.....	162
5.1	Motif d'investigation.....	162
5.2	Description du système PISA.....	163
5.3	Etat des données.....	164
5.4	Traitement des données et accès. Compétences.....	165
5.5	Connexion de PISA avec d'autres systèmes de traitement de données. Interdiction.....	165
5.6	Données sensibles de PISA.....	166
6.	Autres banques de données personnelles.....	168
6.1	Vue d'ensemble.....	168
6.2	Données personnelles auprès des groupements, groupes et offices du DMF.....	168
6.3	Données personnelles auprès des administrations militaires cantonales.....	171
6.4	Données personnelles du haut commandement de l'armée.....	171
7.	MIDONAS.....	173
7.1	Motif d'investigation.....	173
7.2	Description du système MIDONAS.....	173
7.3	L'affaire MIDONAS - "Archives Cincera".....	174
7.4	Interdiction d'enregistrer des données de caractère personnel dans MIDONAS.....	175
IV.	LES SERVICES SECRETS.....	179
1.	L'organisation de résistance.....	179
1.1	Situation de départ et méthode de travail de la CEP DMF.....	179
1.2	Les débuts de la résistance organisée.....	180
1.2.1	Le postulat Jaekle 1957 et le mandat de Montmollin..	180
1.2.2	L'organisation de résistance au cours des années 70..	184
1.2.2.1	Le Service spécial avant 1976.....	184
1.2.2.2	Le rapport de 1973 sur la politique de sécurité.....	187
1.2.2.3	Le Service spécial à l'époque du colonel Bachmann....	188
1.2.3	La "Commission REWI": la résistance dans le cadre de la défense générale.....	189

1.2.4	L'information du Conseil fédéral.....	191
1.2.5	L'affaire Bachmann/Schilling.....	192
1.3	La préparation de la résistance dès 1981.....	193
1.3.1	Le document de base de 1981 du chef de l'Etat-major général.....	193
1.3.2	La conception de la résistance.....	194
1.3.2.1	Vue d'ensemble.....	194
1.3.2.2	Scénarios d'engagement.....	195
1.3.2.3	La mise en activité de l'organisation.....	197
1.3.2.4	Le déclenchement des activités de résistance.....	198
1.3.2.5	Les formes de la résistance.....	198
1.3.2.6	La conduite centrale de la résistance.....	200
1.3.3	Le Projet 26 ("P-26").....	201
1.3.3.1	Le mandat.....	201
1.3.3.2	Le pouvoir de décision supérieur de l'organisation...	203
1.3.3.3	Structure.....	205
1.3.3.4	Effectif et recrutement.....	206
1.3.3.5	Armement.....	209
1.3.3.6	Installations.....	209
1.3.3.7	Instruction.....	209
1.3.3.8	Financement.....	210
1.3.3.8.1	Montant et origine des ressources financières.....	210
1.3.3.8.2	Le contrôle et la surveillance des finances.....	212
1.3.3.9	Le Conseil consultatif / "Groupe 426".....	215
1.3.3.9.1	Constitution et désignation de la commission consultative.....	215
1.3.3.9.2	Tâches et activités du Conseil consultatif.....	215
1.4	Intégration de l'organisation dans la structure étatique.....	217
1.4.1	Autonomie par rapport à l'armée et à l'administration la Confédération.....	217
1.4.2	Buts de l'autonomie.....	218
1.4.3	Les conséquences juridiques de l'autonomie.....	219
1.4.3.1	Conséquences de droit public.....	219
1.4.3.2	Conséquences du point de vue du droit des gens.....	224
1.4.3.3	Incompatibilités juridiques.....	225
1.5	Responsabilités.....	229
1.5.1	Responsabilité du Parlement.....	229
1.5.1.1	La responsabilité en général.....	229

1.5.1.2	Contrôle des finances.....	231
1.5.2	Responsabilité du Conseil fédéral.....	232
1.5.3	Responsabilité des chefs successifs de l'EMG.....	234
1.5.4	Responsabilité de l'organe de contrôle et de surveillance des finances.....	235
1.6	Appréciation générale.....	236
2.	Le Service de renseignements extraordinaire.....	238
2.1	Situation initiale.....	238
2.2	Rétrospective historique.....	238
2.2.1	Services de renseignements secrets pendant la Deuxième Guerre mondiale.....	238
2.2.2	Le colonel Bachmann constitue un service de rensei- gnements extraordinaire.....	239
2.2.2.1	Le mandat du colonel Bachmann.....	239
2.2.2.2	L'information de la Délégation militaire du Conseil fédéral.....	241
2.2.2.3	Etude anonyme sur la création d'un service secret....	242
2.2.2.4	Les projets PANA et PEGASUS.....	243
2.2.2.5	La création du Service de renseignements extraordinaire.....	244
2.2.3	Le rapport du Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national 1980/1981.....	245
2.3	Le projet P-27 selon sa conception de base.....	248
2.3.1	La conception de base du "Service renseignements extraordinaire (Projet 27)" du 1.2.1982.....	248
2.3.2	Le concept de base du chef de l'EMG du 25 octobre 1985.....	249
2.4	Le Service de renseignements extraordinaire entre 1982 et 1990.....	251
2.4.1	Mandat.....	251
2.4.2	Intégration de l'organisation dans l'Etat.....	251
2.4.3	Structures, Organisation, effectif et équipement....	251
2.4.3.1	Structures.....	251
2.4.3.2	Organisation.....	252
2.4.3.3	Effectif, appareillage, etc.....	253
2.4.3.4	Désignation et rémunération des collaborateurs de l'organisation.....	253

2.4.4	Activités.....	254
2.4.4.1	Remarque liminaire.....	254
2.4.4.2	Ecoutes radio.....	255
2.4.4.3	Rapports.....	255
2.4.4.4	Engagements "opératifs".....	256
2.4.4.5	Collaboration entre le Service de renseignements extra ordinaire et le Groupe renseignements et sécurité....	257
2.5	Financement.....	259
2.5.1	Provenance et importance des moyens.....	259
2.5.2	Contrôle et surveillance des finances.....	260
2.6	Le Conseil consultatif ("Konrat").....	261
2.6.1	Composition et désignation.....	261
2.6.2	Tâches et activités.....	261
2.7	La situation juridique.....	263
2.7.1	Aspects de droit public et de droit constitutionnel..	263
2.7.2	Le problème de droit des gens et de droit pénal soulevé par l'espionnage actif.....	268
2.8	Responsabilités.....	269
2.8.1	Responsabilité du Parlement.....	269
2.8.1.1	Responsabilité lors de l'apparition de l'organisation P-27.....	269
2.8.1.2	Responsabilité dans le cadre de la surveillance exercée sur l'organisation P-27.....	270
2.8.2	Responsabilité du Conseil fédéral.....	271
2.8.3	Responsabilité de l'administration.....	272
2.8.3.1	Responsabilité du chef de l'EMG.....	272
2.8.3.2	Responsabilité de l'organe de contrôle des finances..	272
2.9	Appréciation politique.....	273
2.10	La conception d'un service de renseignements straté- gique.....	276

V. PROPOSITIONS DE LA CEP DMF.....279

Initiative parlementaire.....	279
Motion 1 (Organisation de résistance).....	279
Motion 2 (Service de renseignements extraordinaire)	280
Motion 3 (Contrôles de sécurité dans le domaine militaire)....	280
Motion 4 (Conventions de sauvegarde du secret).....	280

Postulat 1 (Service de renseignements extraordinaire).....	281
Postulat 2 (Service de renseignements stratégique).....	281
Postulat 3 (Fonction du chef de la Division sécurité).....	281
Postulat 4 (Activités de la Division renseignements).....	281
Postulat 5 (Activités de la Division sécurité).....	282
Postulat 6 (Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et le GRS).....	282
Postulat 7 (Collaboration avec les services de renseignements des pays voisins).....	282
Postulat 8 (Collaboration entre la Division renseignements et la Section des renseignements aviation et défense contre avions).....	283
Recommandations au DMF.....	283

I. MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE

1. Mandat

1.1 Arrêté fédéral du 12 mars 1990

Le 12 mars 1990, le Conseil des Etats et le Conseil national ont décidé d'instituer chacun une commission parlementaire d'enquête, conformément aux articles 55 à 65 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11). Le Bureau du Conseil des Etats a désigné en qualité de membres de la Commission d'enquête parlementaire (ci-après, CEP DMF), Mme et MM. les conseillers aux Etats Carlo Schmid (président), Esther Bührer, Robert Ducret, André Gautier et Bernhard Seiler; le Bureau du Conseil national, quant à lui, a nommé MM. les conseillers nationaux Werner Carobbio (président), Max Dünki, Anton Keller, Willy Loretan et Hanspeter Thür.

Conformément à l'arrêté fédéral du 12 mars 1990 (ci-après AF) concernant l'institution des commissions parlementaires d'enquête chargées de clarifier les faits d'une grande portée survenus au Département militaire fédéral (ci-après DMF) (FF 1990 I 1541), les commissions parlementaires d'enquête ont reçu le mandat suivant:

"Article 2

¹L'enquête parlementaire portera sur les activités des groupes et offices du Département militaire fédéral qui sont chargés ou ont été chargés des renseignements et de la sécurité, ainsi que de la préparation des mesures applicables en état de nécessité et de la gestion de fichiers de données personnelles.

²Dans le cadre de ce mandat, l'enquête portera également sur les activités d'offices et d'autres services, qu'ils soient subordonnés au Département militaire fédéral ou non.

³L'enquête complétera et approfondira les investigations auxquelles les commissions de gestion ont procédé auparavant.

⁴Les personnes dont les actes ont déjà fait l'objet d'un jugement d'un tribunal suisse entré en force, seront exclues de l'enquête.

Article 3

Les commissions feront rapport aux deux conseils sur leurs enquêtes ainsi que sur toutes responsabilités éventuelles et défauts de nature institutionnelle. Elles feront des propositions touchant l'organisation et la législation.

Article 4

Les commissions feront rapport aux deux conseils d'ici la session d'automne 1990 au plus tard."

1.2 Limites du mandat

1.2.1 Objet de l'enquête

Deux conceptions se sont affrontées dès le début des débats au sein des conseils; l'une d'entre elles préconisait de soumettre la gestion de l'intégralité du DMF aux investigations d'une commission d'enquête parlementaire. L'autre, en revanche, partait du principe qu'un mandat aussi étendu excéderait le cadre de l'article 55, premier alinéa LREC, selon lequel il ne sera institué de commission parlementaire d'enquête que lorsque des événements de grande portée survenus au sein de l'administration fédérale rendent indispensable un éclaircissement particulier. Cette dernière perspective a prévalu et a lié la CEP DMF de façon à ce qu'elle conduise ses enquêtes dans les limites fixées par le mandat.

Conformément à l'arrêté fédéral, la CEP DMF a enquêté dans les trois domaines suivants:

- Renseignements et sécurité

En matière de *services de renseignements*, la CEP DMF s'est fait expliquer les méthodes de travail des organes du Groupe renseignements et sécurité (ci-après GRS); à cet égard, elle a en particulier examiné si des organes du GRS ont pratiqué un "service de renseignements de politique intérieure ou un service de renseignements politique et social". Elle a fait, dans ce domaine, un ample usage des pouvoirs que lui confère l'article 2, alinéa 2 de l'AF.

Elle n'a pas restreint ses investigations aux services du DMF et aux postes de commandement/états-majors de l'armée, mais elle s'est également intéressée aux institutions, personnes et services administratifs extérieurs au DMF, présumés selon les indices recueillis déployer, pour le compte du DMF, respectivement de l'armée, des activités intérieures de renseignements.

L'enquête s'est aussi étendue au Service de renseignements extraordinaire, qui compte parmi les "organisations secrètes" (cf. partie IV, chi. 2).

En matière de sécurité, la CEP DMF a cherché à déterminer si les organes chargés de ce secteur s'en tenaient aux tâches qui leur ont été légalement attribuées ou s'ils avaient déployé ou déployaient encore des activités dirigées contre des personnes, à l'intérieur du pays. Ici encore, les éclaircissements de la CEP DMF ont englobé des services extérieurs au DMF et à l'administration fédérale.

- Mesures prévues pour l'état de nécessité

En conformité avec les exigences formulées à l'article 2, alinéa 3 AF, la CEP DMF a cherché à savoir lesquels parmi les "services secrets" que la Commission de gestion a inspectés lors de "l'affaire Bachmann" (cf. *Affaire Bachmann - Rapport du groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national concernant ses investigations complémentaires au sujet de l'affaire Bachmann*, du 19 janvier 1981, FF 1981 I 521) existent encore aujourd'hui, quelles sont leurs tâches, comment ils sont organisés, de quels moyens ils disposent et comment l'instruction y est conçue. La CEP DMF a accordé une importance particulière à résoudre le problème de la légalité de ce genre d'organisations et du respect de la primauté politique.

- Gestion de fichiers de caractère personnel

Les fichiers de caractère personnel du DMF ont constitué un autre champ d'investigation. La CEP DMF a examiné la question des bases légales de ces fichiers, de même que les aspects relatifs au flux

d'informations, à la protection de la personnalité, à l'archivage et à la destruction de tels dossiers; le problème de l'informatisation de ces fichiers a fait l'objet d'une attention toute spéciale.

1.2.2 Limites de l'enquête

La CEP DMF était tenue de se conformer à l'article 2, alinéa 4 AF, et d'exclure de l'enquête "les personnes dont les actes ont déjà fait l'objet d'un jugement d'un tribunal suisse entré en force". Cette limitation du champ d'investigation, qui va de soi dans un Etat de droit où règne le principe de la séparation des pouvoirs, était liée nommément, ainsi qu'on peut le déduire des interventions parlementaires lors des débats relatifs à l'arrêté fédéral, à la procédure engagée contre l'ancien brigadier Jean-Louis Jeanmaire, condamné par le Tribunal de Division 2, le 17 juin 1977.

Toutefois, la CEP DMF a reçu un mandat supplémentaire au cours de ses travaux. Lors de leurs séances du 1er juin, respectivement du 30 août 1990, les Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats ont décidé de transmettre à la CEP DMF, pour traitement, la pétition du "Comité d'action pour une nouvelle évaluation parlementaire de l'affaire Jeanmaire" du 3 février 1990. La CEP DMF n'avait pas à porter un jugement sur la procédure judiciaire dans l'affaire Jeanmaire. Par contre, elle a examiné sans restriction le rôle joué dans cette affaire par le GRS et le Ministère public de la Confédération ainsi que la question de savoir si les explications données à l'époque par les représentants du Conseil fédéral et de l'administration au public, au Parlement et aux commissions parlementaires constituées à cette occasion, avaient été correctes. La CEP DMF présentera un rapport particulier sur cette pétition.

1.2.3 La CEP DMF en qualité de commission parlementaire

Comme la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les événements survenus au Département fédéral de justice et police (ci-après, CEP DFJP), la CEP DMF n'est qu'une commission parlementaire; elle n'est ni une autorité pénale, ni un organe d'enquête policière. Même si elle dispose de compétences d'enquête élargies, la CEP DMF exerce la haute surveillance parlementaire au sens de l'article 85, chiffre 11 de la Constitution fédérale. Conformément à l'article 3 AF, elle doit déterminer "les responsabilités et les insuffisances de nature institutionnelle", et présenter des propositions "touchant l'organisation et la législation".

Elle apprécie le comportement des services administratifs et des personnes selon un point de vue exclusivement politique. Eu égard à la protection de la personnalité, la CEP DMF a, en principe, renoncé à mentionner des noms, à l'exception de ceux qui étaient déjà connus. La décision de prendre des mesures pénales ou disciplinaires est l'affaire de l'exécutif et des instances judiciaires. De l'avis de la CEP DMF, de telles mesures ne devraient en aucun cas entraver les travaux d'une commission parlementaire d'enquête (voir l'appréciation du chi. 5).

1.2.4 Services administratifs extérieurs au DMF

Ce ne sont pas seulement les divers services du DMF et les autorités de commandement qui lui sont subordonnées, qui ont fait l'objet d'investigations dans le cadre du mandat d'enquête, mais aussi certains services administratifs cantonaux pour autant qu'ils soient chargés d'exécuter des tâches pour le DMF ou qu'ils aient collaboré selon d'autres modalités avec celui-ci et ses services.

1.2.5 Particuliers et institutions de droit privé

Les recherches ont, de surcroît, touché des institutions de droit privé de même que des particuliers dans la mesure où les impératifs de l'enquête l'exigeaient. La CEP DMF s'est, en l'occurrence, appuyée sur les articles 59, alinéa 3, et 60 LREC.

2. Organisation

Le 20 mars 1990, la CEP DMF du Conseil des Etats, se fondant sur l'article 57 LREC, a décidé de proposer à celle du Conseil national de s'unir. Le 22 mars 1990, la CEP DMF du Conseil national a pris une décision concordante. Les deux commissions se sont réunies le 23 mars 1990 et ont décidé à l'unanimité de fusionner. A cette occasion - conformément à l'ordre de priorité des conseils - c'est au président de la CEP DMF du Conseil des Etats que revint la présidence et à celui de la commission du Conseil national qu'échut la vice-présidence (cf. art. 57, al. 2 LREC).

La CEP DMF s'est organisée comme suit:

- présidence;
- trois sections;
- secrétariat (deux secrétaires de commission: MM. Karl Hausmann et Jean-Philippe Walter; trois traducteurs: M. Willy Dinkelmann, Mme Yvonne Mäder-Bogorad et M. Piero Zanetti; une secrétaire employée à plein temps: Mme Brigitte Maurer, ainsi que les rédactrices du procès-verbal attribuées à temps partiel à la CEP DMF: Mmes Barbara Abbühl, Laura Friedrich, Christine Güdel, Ingrid Häni, Theres Schenk et Elisabeth Stierli);
- quatre juges d'instruction affectés au plenum, respectivement aux sections (MM. Hans Baumgartner, procureur de district auprès du Ministère public du district de Zurich, Pierre Cornu, juge d'instruction I à Neuchâtel, Mme Irène Fischer, présidente de tribunal auprès du Tribunal de district de Berne, et M. Hanspeter Kiener, greffier auprès du Tribunal de district III de

- Berne); Mme et MM. les juges d'instruction ont été mis à temps partiel à disposition de la CEP DMF;
- s'agissant en outre de questions fondamentales de droit, la CEP DMF a fait appel à MM. Etienne Grisel (professeur à l'Université de Lausanne) pour traiter les aspects de droit public et Daniel Thürrer (professeur à l'Université de Zurich), pour ceux relevant du droit des gens.

Chacune des trois sections a été constituée de manière à comprendre des membres des deux conseils. Tous les membres de la CEP DMF disposaient du droit de prendre part aux séances de toutes les sections et avaient accès à tous les documents. En revanche, ils n'avaient pas la possibilité de se faire remplacer (cf. art. 5 AF). Un témoin a émis des critiques pour n'avoir été entendu que par une section et a allégué que la loi sur les rapports entre les conseils lui donnait le droit d'être entendu par la commission *in corpore*. Ce reproche n'est pas fondé, l'article 56, alinéa 2 LREC, prévoyant expressément qu'une commission d'enquête peut confier à des sous-commissions le soin de faire certaines recherches.

La CEP DMF a dû mettre sur pied sa propre infrastructure, comme cela avait déjà été le cas pour la CEP DFJP. Le secrétaire de commission de langue allemande et la secrétaire qui a assuré l'administration ont été intégralement déchargés de leurs tâches aux Services du Parlement.

Il est cependant regrettable que l'engagement d'un secrétaire de langue française ait été reporté jusqu'au 16 mai 1990. La CEP DMF avait requis de la Commission administrative du Parlement qu'elle mit à sa disposition la personne appropriée des Services du Parlement. La Commission administrative ayant refusé d'accéder à cette demande, la participation initiale des membres de langue française en a été considérablement gênée.

De ce fait, la CEP DMF a été contrainte de s'adresser à la Chancellerie fédérale pour obtenir le concours du personnel qui lui était indispensable. La personne responsable à la Chancellerie a alors présenté un candidat dont elle savait qu'il était incorporé dans une fraction de l'état-major de l'armée subordonnée au GRS,

ce qu'elle a omis d'indiquer à la CEP DMF. Ce n'est que l'enquête de la CEP DMF qui a permis d'établir cette circonstance et il s'ensuivit de fâcheux démêlés entre la CEP DMF et le service administratif concerné. La CEP DMF n'a pas accepté la candidature proposée; elle est reconnaissante au chef du DFTCE d'avoir libéré de ses obligations un chef de section de langue française rattaché à son département.

La CEP DMF a occupé les bureaux de parlementaires, situés au Palais Ouest, que la CEP DFJP avait déjà réquisitionnés pour ses travaux, ce qui prolongea fâcheusement les inconvénients que les membres du Parlement eurent à subir en matière de locaux de travail.

Pour des raisons de discrétion, les interrogatoires ainsi que les auditions ont été effectués à différents endroits situés à l'intérieur et en dehors du Palais fédéral.

3. Déroulement des travaux

3.1 Généralités

La CEP DMF s'est réunie en plenum du 23 mars 1990 jusqu'au 17 novembre 1990, soit: 58 séances; les sections se sont en outre réunies pour 78 séances au total. La CEP DMF a interrogé en tout 130 personnes comme témoins ou personnes tenues de renseigner, quelques-unes plusieurs fois. Elle a inspecté, à l'extérieur de l'administration fédérale, 4 administrations militaires cantonales, ainsi que 14 commandements de Grandes Unités (Corps d'armée, divisions, zones territoriales et brigades).

Le 27 septembre 1990 elle a présenté un rapport intermédiaire.

Aujourd'hui, elle soumet aux deux conseils son rapport final sur ses investigations, ainsi que sur les responsabilités établies et les défauts de nature institutionnelle. En outre, elle émet des propositions touchant l'organisation et la législation.

3.2 Mesures préventives

L'examen des fichiers du personnel du DMF et des activités intérieures du GRS constituait un élément essentiel de l'enquête. Les deux présidents ordonnèrent, le 15 mars 1990, soit avant la réunion des deux commissions, par une lettre revêtue de leurs deux signatures et adressée au président de la Confédération, des mesures préventives par lesquelles ils arrêtaient qu'aucun document intéressant des activités de renseignements ou contenant des informations sur des personnes ne devait être détruit. Cette interdiction de détruire des documents a été notifiée par le DMF à tous ses groupements et offices et étendue à tous les postes de commandement des Grandes Unités (corps d'armée, divisions, zones territoriales et brigades), ainsi qu'aux administrations cantonales. Défense a de même été faite de procéder à des modifications d'installations et de programmes informatiques contenant des données de caractère militaire, ou de radier de telles données. En l'occurrence, cette mesure s'appliquait spécialement aux systèmes informatiques PISA (système automatique de gestion du personnel de l'armée) et MIDONAS (système de recherche de documentation militaire), ainsi qu'à d'autres systèmes informatiques internes aux services.

En outre, sur la base de soupçons précis, l'ordre a été transmis de n'enlever aucune des tables d'écoute du ressort militaire, reliées à des lignes téléphoniques ni celles qui étaient installées dans les bâtiments du Parlement.

La CEP DMF a confirmé ces mesures préventives en date du 23 mars 1990.

Le 9 avril 1990, des dossiers personnels classifiés concernant des aspirants officiers et sous-officiers de l'Office fédéral de l'artillerie ont été retrouvés dans un atelier bernois de triage de déchets: ils provenaient d'un conteneur destiné aux vieux papiers du Centre administratif du DMF! Il a résulté de l'enquête ordonnée par le chef du DMF et menée par la justice militaire que ces documents avaient été détruits après que les instructions de

la CEP DMF en la matière avaient été portées à la connaissance des services administratifs du DMF. Pour cette raison, la CEP DMF a exigé la comparution devant elle de la grande majorité des directeurs des grands offices fédéraux administrant des troupes, pour s'assurer que les mesures préventives qu'elle avait décidées étaient respectées.

3.3 Caractère confidentiel

Dans l'intérêt de travaux d'enquête efficaces, la CEP DMF a tout mis en oeuvre afin de préserver au mieux leur caractère confidentiel.

Tous les collaborateurs n'appartenant pas à l'administration fédérale ont été assermentés par la CEP DMF.

La CEP DMF a décidé de s'installer dans les locaux que la CEP DFJP avait déjà utilisés pour ses travaux, locaux protégés par un strict contrôle d'accès.

Les documents établis par la CEP DMF ainsi que ceux requis de tiers ont été déposés dans des armoires pourvues de serrures de sûreté et dans des coffres-forts. Les membres de la commission, les secrétaires et les juges d'instruction ont toutefois reçu en permanence et en main propre des évaluations sur les investigations en cours; chaque exemplaire était muni d'un code d'identification personnel. Ce n'est qu'après les débats dans les conseils, débats consacrés au présent rapport final, que la CEP DMF décidera si ces documents seront déposés dans les archives des Services du Parlement ou remis aux Archives fédérales, pour autant qu'il ne doivent pas être restitués.

Les membres d'une CEP de même que les collaborateurs et collaboratrices qu'elle a mandatés sont tenus, en vertu de l'article 61, alinéa 5 LREC, au secret de fonction, secret qui continue à être en vigueur une fois l'enquête close. Après avoir entendu le Conseil fédéral et conformément à l'article 61, alinéa 5 LREC, la CEP décide selon quelles modalités la sauvegarde du secret est ap-

plicable. Elle a décidé de maintenir dans une large mesure l'obligation de sauvegarde du secret de fonction pour ses membres ainsi que ses collaboratrices et collaborateurs. Il ne sont autorisés à communiquer à des tiers, notamment dans le cadre des débats parlementaires, que des informations, provenant de dossiers ou de débats, qui sont publiées dans le présent rapport.

Il faut encore mentionner que la CEP DMF a ordonné à toutes les personnes interrogées de garder le silence sur les dépositions qu'elles ont faites devant la CEP DMF.

3.4 Indépendance de la CEP DMF

Les membres de la CEP DMF ont déclaré dès la première séance, n'appartenir à aucun groupe secret de conseillers, ni conseil consultatif secret du DMF, de l'armée ou d'une organisation secrète mandatée par le DMF; ils ont aussi affirmé ne faire eux-mêmes partie d'aucune organisation secrète de ce type. En outre, tous les membres se sont expliqués quant à leurs fonctions militaires; l'un d'entre eux s'est fait mettre à disposition, selon l'article 51, 1er alinéa, de la loi fédérale sur l'organisation militaire. Les collaborateurs de la CEP DMF ont aussi fait l'objet d'un examen relatif à d'éventuels conflits d'intérêts.

3.5 Auditions

Dans l'intérêt de la recherche de la vérité, la CEP DMF a décidé d'entendre, dans la mesure du possible, les personnes interrogées en qualité de témoins, les avisant au début de leur audition des conséquences pénales d'un faux témoignage au sens de l'article 307 du Code pénal suisse. Ce faisant, elle visait deux objectifs: d'une part, se référant aux expériences de la CEP DFJP, elle estimait indispensable de soumettre les personnes interrogées à l'obligation de "vérité" incombant au témoin. D'autre part, elle entendait par cette décision faire savoir qu'elle ne comptait pas se charger elle-même de l'exécution de poursuites disciplinaires ou pénales. Elle n'avait pas d'autre intention que celle de décou-

vrir la vérité et d'établir les responsabilités ainsi que les lacunes institutionnelles, mais nullement celle de poursuivre des individus.

4. Questions de procédure en rapport avec d'autres autorités, services administratifs et particuliers

4.1 Le Conseil fédéral

4.1.1 Généralités

La CEP DMF a entretenu des contacts réguliers avec le Conseil fédéral, lui permettant ainsi d'exercer ses droits d'être entendu et de participer, conformément aux articles 59, 61 et 62 LREC.

Le Conseil fédéral a désigné son représentant auprès de la CEP DMF, en la personne du chef du DMF, le Conseiller fédéral Kaspar Villiger. Ce dernier a nommé comme homme de liaison auprès de la CEP DMF, un fonctionnaire de son département. La réquisition de documents auprès des services administratifs et postes de commandements du DMF, la levée particulière de l'obligation du secret militaire, la convocation elle aussi particulière de témoins, ainsi que les affaires administratives ont été effectuées par l'intermédiaire de ce fonctionnaire. Une fois l'enquête terminée pour l'essentiel, la CEP DMF a autorisé le chef du DMF à se faire remplacer par ce fonctionnaire pour exercer son droit de consulter les pièces, droit résultant de l'article 62 LREC.

4.1.2 Levée du secret de fonction et du secret militaire des témoins et des personnes tenues de renseigner

Selon l'article 61, alinéa 4 LREC, lorsque des fonctionnaires doivent être interrogés sur des faits couverts par le secret de fonction ou le secret militaire, il faut au préalable entendre le Conseil fédéral. Si le Conseil fédéral refuse de lever le secret, c'est la commission d'enquête qui statue définitivement.

Cette disposition accorde au Conseil fédéral le droit d'être entendu au préalable, dans chaque cas d'espèce, qu'il s'agisse de l'audition d'un fonctionnaire ou que l'objet de son interrogatoire appartienne au domaine couvert par le secret. Une telle procédure aurait cependant constitué, pour la CEP DMF, un obstacle d'une ampleur exceptionnelle au prompt accomplissement de ses travaux. Ceux-ci sont fondés sur une enquête pour les besoins de laquelle, il a fallu traiter en règle générale des informations classifiées d'après des critères militaires, c'est-à-dire soumises au secret militaire.

C'est pourquoi, déjà lors de sa première séance du 23 mars 1990, la CEP DMF a requis du Conseil fédéral qu'il délie d'une manière générale du secret de fonction et du secret militaire toutes les personnes susceptibles d'être entendues.

En sa qualité de représentant du Conseil fédéral, le chef du Département militaire fédéral a par la suite arrêté en date du 30 mars 1990 que: "Les anciens et les actuels fonctionnaires et employés du Département militaire fédéral, qui sont interrogés par la CEP DMF à titre de tiers appelés à fournir des renseignements, de témoins ou d'experts, sont déliés du secret de fonction et du devoir de sauvegarder le secret militaire. (...)" (Décision du 30 mars 1990, art. 1er, al. 1er). Le représentant du Conseil fédéral a cependant assorti sa décision de diverses exceptions (décision, art. 2). Selon l'article 2, alinéas 3 et 4 de la décision du chef du DMF, la procédure applicable à ces exceptions, découle de l'article 61, alinéa 4 LREC.

La CEP DMF a donné son accord à cette décision qui facilita considérablement ses travaux. Elle a par la suite pu accéder sans grand problème à des informations relevant de ces exceptions; ainsi, en particulier, le chef du DMF n'a en aucun cas retenu les documents requis qui étaient classés rigoureusement secrets; la CEP DMF n'a jamais eu besoin de casser une décision de maintien du secret qu'aurait prise le chef du DMF. En revanche, s'agissant des domaines qu'il est convenu d'appeler services secrets (cf. partie IV), elle a rencontré toute une série de problèmes en relation

avec la protection des personnes actives dans ces services. Après que les chefs des organisations secrètes ont d'abord refusé, si leur identité était révélée, de comparaître devant la CEP DMF, ils ont été entendus, sur proposition du Conseil fédéral, en gardant l'anonymat. La CEP DMF a accepté que leurs identités ne soient dévoilées qu'à une délégation de la CEP DMF; elle a ensuite renoncé à une divulgation à l'ensemble de la CEP DMF.

Dans une directive du 4 avril 1990, le chef de l'Etat-major général (ci-après chef de l'EMG) a ordonné à ses subordonnés de s'en tenir au secret tel que le chef du DMF le définissait dans sa décision du 30 mars 1990, et de se refuser à des déclarations allant au-delà de ce qu'autorise ladite décision. En outre, ces collaborateurs auraient dû, par l'intermédiaire d'une personne de liaison, en référer au chef du DMF avant de déposer. Cette directive contrevenait aussi bien à la LREC qu'à la décision du 30 mars 1990 du chef du DMF, puisque les personnes entendues étaient tenues de garder le silence sur leur interrogatoire et que la demande de divulguer un secret doit être adressée au chef du DMF par la CEP DMF et non par les intéressés eux-mêmes. De plus, comme le chef du DMF affirme explicitement et à réitérées reprises dans sa décision du 30 mars 1990 s'en tenir à la loi, la décision définitive en matière de divulgation de secrets revient non pas au chef du DMF, mais exclusivement à la CEP DMF. A propos de cette directive du chef de l'EMG, la CEP DMF a adressé des critiques au chef du DMF qui, par la suite, a veillé à ce qu'une mise au point soit faite.

4.1.3 Remise de documents officiels

Selon l'article 59, 1er alinéa LREC, tous les documents officiels détenus par l'administration fédérale et qui concernent les cas soumis aux investigations de la commission d'enquête doivent, sur sa demande, lui être remis. S'il s'agit de documents secrets, l'article 61, alinéa 4 est applicable par analogie (cf. art. 59, al. 2, LREC).

Toutes les requêtes en remise de documents de la CEP DMF ont été adressées aux services administratifs par l'intermédiaire du re-

présentant du Conseil fédéral, respectivement de son homme de liaison. Les exceptions à cette pratique concernent des inspections que la CEP DMF avait pris soin d'annoncer à l'avance au représentant du Conseil fédéral et à l'occasion desquelles elle s'est fait remettre des documents ou des copies de documents déposés dans les locaux des services inspectés.

Dans la mesure où il s'est agi de documents de caractère exceptionnel, la CEP DMF a pu constater que le représentant du Conseil fédéral n'a pas élevé d'objections formelles. Pour des motifs de protection de la personnalité, la CEP DMF a pu dans quelques cas consentir à se faire remettre, au préalable, des documents sans que l'identité des personnes de même que la description des lieux qui y figuraient ne soient dévoilées. Cette manière de procéder devait lui permettre de décider de l'opportunité de divulguer les identités et les descriptions secrètes en question.

Dans quelques cas, des personnes se sont prévaluées du secret professionnel et ont fait valoir leur droit de refuser de témoigner, respectivement de remettre des documents. Ces personnes portaient de l'idée que les attributions légales de la Commission parlementaire d'enquête ne comprennent pas la compétence de lever le secret professionnel. La CEP DMF s'est rangée à cette conception juridique dans les circonstances suivantes:

L'accès aux dossiers médicaux et aux "histoires des malades" déposés en grand nombre à l'Office fédéral des affaires sanitaires de l'armée, a été refusé à la CEP DMF, refus que cette dernière a accepté. Le médecin en chef de l'armée a mis son propre dossier à disposition en guise d'échantillon.

A l'état-major du Groupement de l'instruction, le Service psychopédagogique (SPP) s'occupe de membres de l'armée. Des psychologues extérieurs à l'administration conseillent et assistent les militaires. Un fonctionnaire fédéral, muni d'une formation complète de psychologue, remplit cette fonction à la Place d'armes de Thoune. Les rapports des cas traités et les documents établis en l'espèce contiennent des données personnelles hautement sensibles. La CEP DMF n'a pas pu prendre connaissance de ces documents, à

l'exception d'un dossier après avoir obtenu l'autorisation de l'intéressé.

Un avocat interrogé en qualité de témoin, a refusé, au nom du secret professionnel, de fournir les informations que la CEP DMF lui demandait, considérant que les questions qui lui étaient posées relevaient de ses activités professionnelles. Or, la CEP DMF éprouvait les plus grandes réserves à les juger comme telles. Se fondant sur l'évolution la plus récente de la doctrine, la CEP DMF a renoncé à dénoncer cet avocat aux autorités pénales pour refus de témoigner.

4.1.4 Participation du Conseil fédéral aux séances

Selon l'article 62, 1er alinéa, LREC, le Conseil fédéral a le droit d'assister à l'audition de personnes tenues de renseigner et de témoins, de consulter les documents produits, les préavis, les rapports d'expertise et les procès-verbaux d'audition des commissions d'enquête.

Lors de la première séance de la CEP DMF, le représentant du Conseil fédéral a déclaré qu'il n'avait pas l'intention d'assister d'une manière générale aux séances parce qu'il craignait à juste titre que les témoins et les personnes chargées de renseigner ne s'expriment pas en sa présence avec toute l'impartialité indispensable.

Cependant, ce même représentant du Conseil fédéral a fait usage du droit qui lui était octroyé soit, prendre connaissance des dossiers dans les locaux de la CEP DMF, lui même ou par l'intermédiaire du fonctionnaire désigné comme homme de liaison, en présence de l'un des secrétaires de la CEP DMF.

La CEP DMF s'est quelquefois réunie en présence du chef du DMF pour discuter de questions de procédures en suspens et de questions en relation avec la divulgation de secrets.

En outre, le président de la CEP DMF, accompagné, soit du vice-président, soit du secrétaire de la CEP DMF, a informé le Conseil fédéral, à intervalles irréguliers, de l'état de la procédure en cours.

Par ailleurs, la CEP DMF a entendu les anciens chefs du DMF: MM. Celio, Chevallaz, Delamuraz et Koller ont déposé en qualité de témoins, dans le cadre des investigations sur l'organisation de résistance (cf. partie IV).

4.2 Le délégué du DMF

4.2.1 Mandat

Le 6 avril 1990, le chef du DMF a décidé de mandater un délégué pour le contrôle des fiches de la Section services de sécurité militaires (ci-après SSM) et le renseigner à ce sujet. Le chef du DMF a désigné M. Franz Eng, ancien président du Conseil national.

Selon l'article 4 de cette décision, le délégué en question a pour mission de fournir des informations à toutes les personnes figurant dans le registre de la Section SSM, à l'exception de celles qui sont soumises à une procédure d'enquête en cours. Il est chargé d'accorder les autorisations d'accéder aux fichiers et dossiers, encore qu'il soit lié par l'article 5 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 5 mars 1990 pour le traitement des documents de sécurité de l'Etat de la Confédération.

4.2.2 Limites des activités de la CEP DMF

La CEP DMF avait reçu entre autres mandats, celui d'enquêter sur les fichiers de données personnelles de la Section SSM et d'en proposer une appréciation politique. Son mandat n'était cependant pas illimité. En particulier, elle n'avait pas à accorder d'autorisations d'accéder aux dossiers. Elle n'assumait pas non

plus les fonctions d'instance de recours contre les décisions du délégué.

Il lui suffisait, pour remplir son mandat, de disposer en tout temps de l'accès illimité à tous les documents entre les mains de la Section SSM. Cette condition lui a toujours été garantie; la CEP DMF est reconnaissante au délégué pour son obligeante collaboration.

4.2.3 Sauvegarde des documents

Des frictions se sont produites, au début des travaux de la CEP DMF, avant qu'elle ne soit en mesure d'entreprendre une inspection approfondie des fichiers du SSM, lorsqu'elle a requis du chef du DMF la mise sous scellés des locaux où étaient déposés les fichiers en question. Le chef du DMF a immédiatement donné son accord, sur quoi un fonctionnaire de la police de la Ville de Berne a apposé les scellés en présence du président et du secrétaire de la CEP DMF. Or, cette mesure a empêché le délégué de conduire ses travaux conformément au mandat qui était le sien. Cependant, un entretien entre ce dernier et le président de la CEP DMF a permis de clarifier la situation.

4.3 Le délégué du DFJP

Par ordonnance du 7 mars 1990, le Conseil fédéral a décidé sur proposition du Département fédéral de justice et police (DFJP) de mandater un délégué pour la Police fédérale, commis à la garde des fiches de la Police fédérale et chargé d'ouvrir les fichiers aux personnes concernées.

La CEP DMF a procédé à l'inspection des locaux où étaient déposés des actes placés sous le mandat du délégué du DFJP: elle nourrissait le soupçon que des dossiers militaires y étaient déposés - chose qui s'est par la suite confirmée.

4.4 Administration fédérale

4.4.1 Administration fédérale en général

Selon l'article 59 et suivants LREC, une commission d'enquête peut recueillir des renseignements écrits ou oraux auprès des services administratifs et des fonctionnaires, de même que les documents officiels détenus par l'administration et concernant les cas incriminés.

La CEP DMF a entendu 84 fonctionnaires et anciens fonctionnaires de la Confédération, sans exception en qualité de témoins.

Elle s'est fait remettre un nombre considérable de documents par divers services administratifs de la Confédération. En outre, sur sa demande, plusieurs de ceux-ci ont fourni des rapports ayant trait à des questions particulières ou générales.

4.4.2 Le Groupement de l'état-major général (EMG) en particulier

Conformément au mandat qui était le sien, la CEP DMF a dû diriger ses investigations en particulier sur le Groupement de l'EMG et plus précisément sur la Division d'état-major de l'état-major du groupement de l'EMG, ainsi que sur le GRS.

Elle a interrogé les chefs de l'EMG compétents pour la période d'enquête, à savoir les commandants de corps Senn (1977 - 1980), Zumstein (1981 - 1985), Lüthy (1986 - 1989), et Häsler (depuis 1990), les chefs de la Division d'état-major de l'état-major du Groupement de l'EMG, MM. Froidevaux et Gantenbein, ainsi que les anciens chefs du GRS, les divisionnaires Weidenmann (1969 - 1977), Ochsner (1978 - 1980), Petitpierre (1981 - 1988) et Schlup (1989 - 1990), ainsi que de nombreux fonctionnaires.

4.4.3 Le Contrôle fédéral des finances et le secrétariat des Commissions des finances de l'Assemblée fédérale

Au cours de l'enquête sur l'organisation de résistance et le Service de renseignements extraordinaire (cf. partie IV), il s'est avéré que le financement de ces services secrets soulevait des problèmes particuliers. La CEP DMF a par conséquent décidé d'examiner cette question tout spécialement auprès du Contrôle fédéral des finances et de l'autorité financière des conseils, et de l'envisager du point de vue des bases juridiques prévues pour le financement des services secrets.

Elle a donc entendu M. Gottlieb Schläppi, directeur du Contrôle des finances, et l'ancien secrétaire des Commissions des finances des Chambres fédérales, M. Fritz Bucher, ainsi que les collaborateurs du Contrôle fédéral des finances.

A ce propos, la CEP DMF a également entendu d'anciens membres de la Délégation des finances de l'Assemblée fédérale.

4.5 Tribunaux

Dans un cas déterminant pour les éclaircissements menés par la CEP DMF, elle a requis des dossiers auprès de la Cour pénale du Tribunal de district de Zurich.

Dans d'autres cas, la CEP DMF a consulté auprès de l'auditeur en chef l'armée, les actes judiciaires d'une procédure militaire. Dans le cas Jeanmaire, elle s'est fait remettre tous les actes de procédure.

4.6 Services administratifs cantonaux

La CEP DMF a inspecté - sur préavis adressés aux chefs des départements, respectivement aux directeurs concernés - les administrations militaires des cantons de Neuchâtel, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Appenzell Rhodes-Extérieures, ainsi que les fichiers tenus aux commandements d'arrondissements de ces cantons.

4.7 Particuliers

4.7.1 Renseignements émanant de particuliers

La CEP DMF a reçu une douzaine d'indications de la part de particuliers, principalement occupés à des activités de surveillance d'emplacements militaires à l'intérieur du pays. Certains citoyens se sont également adressés à la CEP DMF afin d'obtenir le droit de consulter leur fiche personnelle du DMF.

La CEP DMF a examiné chacune de ces informations. Les requêtes en consultation ont été transmises au délégué du DMF, M. Franz Eng, ancien président du Conseil national.

Une documentation abondante de l'association pour la réhabilitation de l'ancien brigadier Jean-Louis Jeanmaire est parvenue à la CEP DMF.

4.7.2 Auditions et remise de documents

Selon l'article 59, alinéa 3, et l'article 60 LREC, les particuliers ainsi que les institutions privées sont tenus, en qualité de personnes chargées de renseigner ou de témoins, de déposer et de remettre les documents en leur possession.

La CEP DMF a interrogé 37 personnes en tant que témoins. Elle s'est aussi fait remettre des documents par des particuliers.

4.8 Droit d'être entendu

4.8.1 Droit de consultation selon l'article 63, 1er alinéa LREC

Selon l'article 63, 1er alinéa LREC, les personnes directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête disposent du droit d'assister aux auditions des personnes tenues de renseigner et des témoins; elles peuvent poser des questions complémentaires et consulter les documents produits, les préavis, les rapports d'experts et les procès-verbaux d'audition des commissions d'enquête. Selon l'article 63, alinéa 2 LREC, la CEP DMF peut leur refuser le droit d'assister à des auditions et de consulter des documents lorsque l'intérêt de l'enquête en cours l'exige.

Dans ce cas, on ne pourra se fonder sur les moyens de preuve concernés que si les intéressés ont été informés oralement ou par écrit du contenu essentiel et que si l'occasion leur a été donnée de s'exprimer à ce sujet et d'apporter des contre-preuves.

Il n'a pas fallu faire usage de cette procédure.

4.8.2 Droit d'être entendu selon l'article 63, alinéa 3 LREC

Selon l'article 63, alinéa 3 LREC, une fois les recherches terminées et avant que le rapport ne soit présenté aux conseils, les personnes auxquelles des reproches sont adressés devront avoir la possibilité de s'exprimer devant la commission d'enquête.

La CEP DMF a donné l'occasion à 18 personnes de s'exprimer par écrit. Deux personnes ont demandé à le faire devant la CEP DMF *in corpore*, qui a donné suite à ces requêtes.

5. Autres procédures

5.1 Généralités

Selon l'article 65, alinéa 2 LREC, l'institution d'une commission parlementaire d'enquête n'empêche pas l'exécution d'une autre procédure requise par la loi, notamment par la loi sur la responsabilité.

Dès le début de ses activités, la CEP DMF a été confrontée à deux procédures qui, l'une et l'autre, recouvraient en partie le mandat d'enquête.

5.2 La procédure disciplinaire du juge fédéral Pfisterer

5.2.1 Objet commun de l'enquête

Lors de l'émission "Rundschau" (télévision DRS) du 20 février 1990, M. Andreas Kohlschütter, journaliste, a reproché à un fonctionnaire du GRS d'avoir, à l'occasion d'un repas de midi pris en commun dans un hôtel de Morat, le 22 mars 1989, cherché à le convaincre d'espionner certaines organisations à l'intérieur du pays.

Le 21 février 1990, le chef du DMF ordonnait l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre ce fonctionnaire du GRS. C'est le juge fédéral Thomas Pfisterer qui fut chargé de l'enquête (voir partie II, chi. 2.5.2).

Le mandat confié à la CEP DMF le 12 mars 1990, comprenait entre autres l'élucidation du reproche formulé à l'adresse d'activités intérieures de renseignement interdites, dirigées contre des Suisses et que le GRS aurait entreprises.

5.2.2 Problèmes de délimitation

5.2.2.1 Question de la priorité de l'enquête

A l'occasion d'une audition du juge fédéral Pfisterer, la CEP DMF s'est entretenue avec ce dernier, le 29 mars 1990, du problème des priorités. M. Pfisterer a déclaré qu'il était incapable, sans directive du chef du DMF, de mettre à la disposition de la CEP DMF les actes qu'elle lui demandait. En outre, il l'a priée de ne pas entendre le fonctionnaire du GRS faisant l'objet de l'enquête disciplinaire jusqu'à la conclusion de celle-ci; tout au moins ne fallait-il pas interroger le collaborateur en question sur l'affaire de "Morat". Puis, il a déclaré vouloir, autant que faire se pouvait, accélérer la procédure, afin de présenter son rapport au Conseil fédéral le plus rapidement possible. Comme ce rapport devait être secret, M. Pfisterer a recommandé à la CEP DMF de demander au Conseil fédéral de le lui communiquer. Il a affirmé ne pas pouvoir livrer les documents en question.

Les requêtes que M. Pfisterer a présentées à la CEP DMF partent du principe qu'une procédure disciplinaire engagée avant l'institution d'une commission parlementaire d'enquête est prioritaire.

A ce propos, la loi est muette. L'article 65, alinéa 2 LREC autorise l'existence de procédures parallèles, mais ne fournit aucune indication qui permette de se faire une opinion sur cette question de priorité.

Du moment où le juge fédéral Pfisterer faisait part de ses intentions de clore son enquête le plus rapidement possible, la CEP DMF a renoncé à prendre une décision définitive et a consenti à attendre le rapport.

Cependant, la CEP DMF tient à affirmer avec vigueur que, de son point de vue, une commission parlementaire d'enquête doit pouvoir disposer de la priorité d'enquêter. Le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 12 février 1966 et plus nettement encore l'intervention du président de la commission au Conseil des

Etats (Bulletin sténographique, 1966, CE, 128) exprimaient déjà le souhait que les autorités compétentes suspendent les procédures de responsabilité et autres procédures en cours ou qu'elles ne soient pas engagées, aussi longtemps que dure une enquête parlementaire. En effet, de telles procédures, au nombre desquelles appartient la procédure disciplinaire, sont de nature à entraver les travaux de la commission d'enquête.

5.2.2.2 Exclusivité de l'enquête

D'après un avis de droit de l'Office fédéral de la justice, établi sur mandat du chef du DMF, l'existence d'une procédure disciplinaire serait de nature à empêcher la CEP DMF d'en saisir les actes ou d'interroger le fonctionnaire du GRS qui fait précisément l'objet d'une procédure disciplinaire. De la volonté du législateur de laisser évoluer les deux procédures parallèlement, il découle aussi que le déroulement autonome, conforme au droit et approprié de chaque procédure devrait être garanti. Une coordination est indiquée, mais les deux procédures doivent pouvoir progresser indépendamment l'une de l'autre; ce qui exclut qu'une CEP se saisisse des actes d'une enquête disciplinaire à disposition, avant la conclusion de cette dernière. Une CEP détient sans l'ombre d'un doute un droit de consultation approfondi et est à même de faire prévaloir sa propre volonté contre celle du Conseil fédéral. Cependant, ce même droit de consultation ne saurait s'étendre au point d'empêcher, voire de paralyser le Conseil fédéral, respectivement un département, dans l'exercice de ses compétences, c'est-à-dire de la gestion et de la surveillance de l'administration. Telles sont les raisons pour lesquelles la CEP devrait attendre la conclusion de l'enquête disciplinaire pour faire usage de son droit de consultation. La CEP DMF n'a pas pu partager cette conception.

Cette conception juridique est en contradiction flagrante avec l'esprit et la lettre de l'article 65, alinéa 2 LREC; et cela n'a pas empêché la CEP DMF d'interroger le fonctionnaire du GRS en qualité de témoin. La CEP DMF doit cependant relever avec vigueur que le témoin s'est refusé, lors de son premier interrogatoire, à

déposer sur le cas "Morat", en arguant que le juge fédéral Pfisterer lui a interdit de le faire en raison du caractère "secret" de l'affaire. Un deuxième interrogatoire a, par conséquent, été nécessaire. Le juge fédéral Pfisterer a déclaré à la CEP DMF qu'il n'avait pas donné de telles indications au fonctionnaire du GRS. Il lui aurait simplement dit que le déliement de l'obligation de sauvegarder le secret s'appliquait, en cas de procédure disciplinaire, uniquement à l'endroit de la personne chargée de l'instruction, de son secrétaire et du chef du DMF. Le juge fédéral Pfisterer n'aurait pas la compétence de lever l'obligation de maintenir le secret à l'égard de la CEP DMF.

5.2.2.3 Protection du caractère confidentiel

Le lendemain de l'entretien avec le juge fédéral Pfisterer, le 30 mars 1990, la CEP DMF a déposé auprès du chef du DMF une requête en remise immédiate des actes de la procédure disciplinaire. Le Conseil fédéral a donné son accord. Il a cependant émis par la suite une réserve selon laquelle la remise sollicitée pourrait être retardée parce que M. Pfisterer avait donné aux témoins l'assurance que leurs déclarations ne seraient connues que de lui, du greffier et du chef du département. Selon le chef du DMF, plusieurs témoins ont apparemment renoncé, précisément à cette condition, à faire valoir le droit de refuser de témoigner que leur concède l'article 16 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative et l'article 42, alinéa 1er de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947. Il a exigé le consentement écrit des témoins pour que la CEP DMF puisse obtenir leurs dépositions. Par la suite, 3 témoins ont refusé de donner leur accord et la CEP DMF s'est vue contrainte de convoquer à nouveau deux de ces témoins pour les interroger elle-même.

La CEP DMF a dû admettre que bien que ne figurant pas dans les procès-verbaux, ces garanties de caractère confidentiel avaient effectivement été données oralement, ce qui permettait d'écarter le soupçon qu'elles n'auraient pas été données mais seulement alléguées devant la CEP DMF. D'autre part, lors d'une audition ultérieure par la CEP DMF, le juge Pfisterer a contesté devant la CEP

DMF, avoir donné des garanties quelconques de confidentialité aux témoins entendus lors de la procédure disciplinaire. Le chef du DMF, confronté à cette déclaration, a maintenu que le juge Pfisterer avait déclaré avoir donné ces garanties de confidentialité aux témoins. Il a donc dû s'agir du déliement de l'obligation de maintenir le secret qui ne s'appliquait que vis-à-vis de la personne chargée de l'instruction, de son secrétaire et du chef du DMF à l'exclusion de toute autre personne.

La CEP DMF estime que - indépendamment du fait qu'elles aient été données ou non - de telles garanties de confidentialité ne seraient pas admissibles du point de vue juridique. Elles auraient en effet pour conséquence que des dépositions de témoins ne pourraient pas être utilisées dans une autre procédure d'enquête ou de recours et qu'il faudrait reprendre les auditions en pareil cas.

Une expertise de l'Office fédéral de la justice arrive à la conclusion qu'une telle garantie, une fois donnée - serait-ce de manière contraire au droit - doit être respectée comme l'exige le principe constitutionnel de la bonne foi. L'Office fédéral de la justice en a tiré la conclusion que les procès-verbaux ne pouvaient être remis à la CEP DMF qu'avec l'accord des personnes interrogées.

Pour la CEP DMF, un tel incident constitue une restriction considérable de ses droits. Il est vrai qu'il lui est loisible d'interroger à plusieurs reprises la même personne en qualité de témoin. Il reste que malgré cela le problème de fond demeure. En effet, si le Conseil fédéral est en mesure d'opposer à la commission d'enquête la clause de garantie du caractère confidentiel, l'exercice du droit de s'informer, impératif (art. 61, al. 4 LREC) pour une CEP, est dangereusement compromis. Le Conseil fédéral serait alors en mesure, par l'intermédiaire de la garantie du caractère confidentiel, de soustraire à la CEP DMF des informations qu'il ne pourrait retenir pour la raison qu'elles sont soumises au secret de fonction ou au secret militaire.

Dans ces conditions, il serait par exemple impossible à la CEP DMF de consulter des documents provenant des services de renseigne-

ments étrangers et que les services de renseignements suisses auraient confié au Conseil fédéral pour qu'il en prenne connaissance à titre exclusif. Le Conseil fédéral pourrait prétendre n'être pas habilité à communiquer à la CEP DMF des documents dont la remise dépend du bon vouloir des services étrangers intéressés.

Une telle perspective est intolérable. Des pratiques semblables vis-à-vis d'organes d'enquête devront, à l'avenir, être évitées. Quoi qu'il en soit, la possibilité de se prévaloir, envers une commission parlementaire d'enquête, du principe de la bonne foi pour refuser des informations, devrait être exclue par la loi.

5.3 L'enquête administrative du Professeur Voyame

5.3.1 L'objet commun de l'enquête

A la suite des révélations du mois de février de cette année au sujet des fichiers de données personnelles sensibles du DMF, le chef de ce département a ordonné, par décision du 1er mars 1990, une enquête administrative. Il a mandaté le Professeur Joseph Voyame, ancien directeur de l'Office fédéral de la justice, pour élucider les raisons pour lesquelles le chef du DMF n'avait pas été informé, ou l'avait été incomplètement ou trop tard, des fichiers de données personnelles sensibles actuellement et précédemment tenus au GRS.

L'objet de cette enquête entre dans le cadre du mandat de la CEP DMF (art. 2, al. 1er de l'AF instituant la CEP DMF).

5.3.2 Questions de délimitation

5.3.2.1 "Procédure requise par la loi"

A l'occasion d'un entretien avec le Professeur Voyame, le 29 mars 1990, la question s'est posée de savoir si l'enquête administrative devait se dérouler en parallèle avec les travaux de la CEP DMF ou pas. Il a fallu déterminer si une procédure administrative appartenait aux "procédures requises par la loi", dont l'exécution n'est pas empêchée par l'institution d'une commission parlementaire d'enquête, au sens de l'article 65, alinéa 2 LREC.

Contrairement aux procédures pénales, disciplinaires et en responsabilité, les procédures administratives ne sont pas prévues par la loi. Cependant, le Conseil fédéral a édicté des directives concernant les enquêtes administratives, le 18 novembre 1981, qui, en dépit du fait qu'une telle législation se situe à un échelon législatif peu élevé, contiennent des éléments déterminants par lesquels la procédure administrative est dotée d'une réglementation de droit. Par conséquent, la CEP DMF est parvenue à la conclusion que l'enquête administrative, quant à son principe, constitue une "procédure requise par la loi" au sens de l'article 65, alinéa 2 LREC; donc, son exécution n'est pas entravée par l'institution d'une CEP.

5.3.2.2 Priorité de l'enquête

La CEP DMF a estimé que l'objet de l'enquête administrative n'était pas au centre de ses propres investigations. C'est pourquoi elle a accueilli favorablement la procédure que le Professeur Voyame s'appropriait à engager, en comptant qu'il aurait achevé ses travaux en temps opportun, de façon à ce que la CEP DMF puisse, à partir des conclusions auxquelles il serait parvenu, travailler sans entrave ni retard. Le Professeur Voyame a clos son enquête et remis son rapport au Conseil fédéral le 30 avril 1990. La CEP DMF a prié le chef du DMF de lui communiquer les dossiers correspondants; ces documents lui ont été transmis le 30 mai 1990.

5.4 Appréciation

La situation juridique actuelle est insatisfaisante. L'exécutif, en vertu du parallélisme des procédures selon l'article 65, alinéa 2 LREC, est à même, dans les cas extrêmes, de faire échouer une enquête parlementaire. En effet, la prescription et la conduite inconsiderées de procédures disciplinaires ou d'enquêtes administratives peuvent compromettre l'accomplissement des objectifs d'une enquête parlementaire; lorsqu'il ordonne de telles procédures, applicables au même objet que les investigations de l'enquête parlementaire, l'exécutif détient en quelque sorte les moyens de différer à volonté les travaux d'une CEP. En outre, le danger subsiste que de telles enquêtes soient précisément ordonnées afin de "préparer" témoins et personnes tenues de renseigner, de manière à ce que la commission d'enquête évolue dans le vide.

Par conséquent, la CEP DMF recommande de modifier la loi sur les rapports entre les conseils, afin de prévoir la suspension des procédures applicables au même objet que les faits soumis aux investigations d'une commission d'enquête parlementaire. Le droit des fonctionnaires contient une réglementation correspondante qui pourrait, en l'occurrence, servir de modèle. Selon l'article 30, alinéa 3 de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires et l'article 18, alinéa 2 de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires, une procédure disciplinaire est en règle générale suspendue lorsqu'un fonctionnaire est déjà soumis à une procédure pénale concernant le même objet.

II. GROUPE RENSEIGNEMENTS ET SECURITE (GRS)

1. Mandat, organisation et activités du GRS

1.1 Introduction

D'après l'article 2, alinéa 1 de l'arrêté fédéral du 12 mars 1990, l'objet de l'enquête comprend l'activité du Groupe renseignements et sécurité (GRS) en général. La CEP DMF a en particulier examiné si, et le cas échéant dans quelle mesure, le GRS a recherché, rassemblé et exploité des informations relatives à des personnes et des organisations en Suisse.

1.2 Mandat

La subordination, l'organisation et les tâches du GRS, des divisions et sections qui lui sont subordonnées, sont décrites dans le règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG, édicté le 15 mai 1987 par le chef de l'EMG, sur la base de l'article 5 de l'ordonnance du DMF du 1er février 1968 sur les attributions et avec l'approbation du Chef de ce Département. Il n'existe pas de disposition d'un niveau supérieur qui régirait la matière.

Le divisionnaire Schlup, chef du GRS jusqu'au 30 mai 1990, interrogé par la CEP DMF en qualité de témoin, a défini comme suit la tâche de cette institution:

"Avec mon service, j'étudie les dangers et menaces de nature militaire et assure que les autorités de décision en soient informées à temps. D'autre part, je recherche avec mon service des informations en vue de la planification, de l'équipement et de l'instruction de notre armée. C'est là le domaine du service de renseignements. Dans le domaine de la sécurité, je protège l'armée contre des influences ou des actes dommageables." [Trad.: CEP DMF]

Le mandat du GRS apparaît, d'après cette formulation, comme étant de nature strictement militaire; en particulier, la recherche de renseignements se limite aux constatations relevant du domaine militaire. Par contre, la compétence du GRS, dans cette version,

n'est soumise à aucune limite territoriale; des renseignements militaires importants peuvent donc aussi être recherchés en Suisse, sur des habitants du pays.

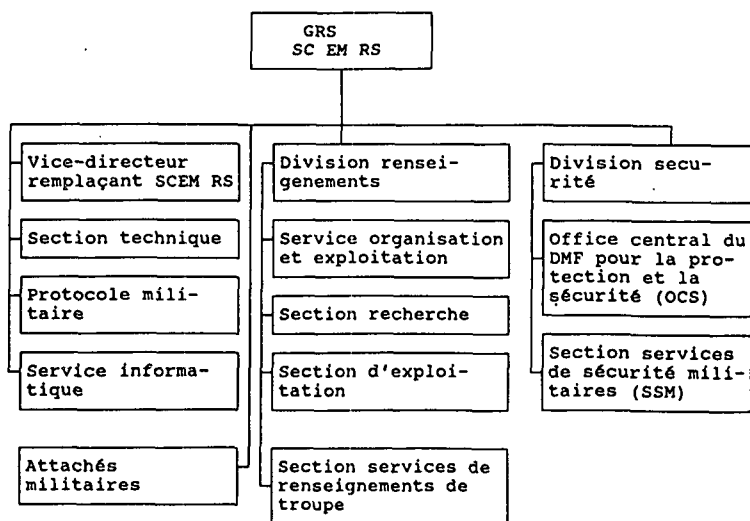
Dans son rapport du 19 janvier 1981, le groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national relevait que la lutte contre la subversion en Suisse n'entraîne pas dans le cadre du mandat du GRS, mais dans celui de la Police fédérale (cf. chi. 26 du rapport du groupe de travail).

1.3 Organisation et activités

1.3.1 Vue d'ensemble

Le GRS fait partie de l'état-major du Groupement de l'EMG. Son chef (le sous-chef d'état-major renseignements et sécurité, ci-après SC EM renseignements et sécurité) est subordonné directement au chef de l'EMG. Il dispose d'un état-major et de deux divisions, soit la Division renseignements, d'une part, et la Division sécurité, de l'autre.

L'organigramme du GRS est le suivant:



1.3.2 L'Etat-major et les sections directement subordonnées

1.3.2.1 L'Etat-major

Le chef du GRS dispose d'un état-major, qui s'occupe notamment des questions de personnel, ainsi que des affaires administratives et financières.

Son remplaçant est le vice-directeur du GRS, à qui la Section technique, le protocole militaire et le service informatique sont directement subordonnés. Le vice-directeur dirige les affaires administratives et de personnel, les questions particulières des domaines techniques, la planification militaire et les préparatifs de guerre du groupe. Il coordonne aussi les questions de traitement électronique des données dans le groupe et dans le cadre du service de renseignements de troupe.

1.3.2.2 La Section technique

La Section technique traite les questions relatives aux moyens techniques nécessaires à la recherche de renseignements et à la sécurité. Elle assure la formation technique des collaborateurs du GRS en matière de service de renseignements, de sécurité et de transmissions. Elle doit aussi résoudre certains problèmes techniques des polices fédérale, cantonales et municipales, et s'occuper des questions de constructions du GRS.

La Section technique dispose de matériel d'écoute et d'observation (pour l'utilisation de ce matériel, voir chi. 3).

Pour la solution de problèmes techniques complexes, la Section technique s'est assuré le soutien du Service de recherche scientifique de la police municipale de Zurich (WFD, selon l'abréviation allemande). Le 30 novembre 1970, la Confédération et la Ville de Zurich ont conclu un contrat, au sens duquel le WFD procède sur mandat de la Section technique à des recherches scientifiques, notamment dans les domaines suivants: recherche de renseignements, contre-espionnage, recherche de traces lors de délits commis au

moyens d'explosifs et documentation. Un cahier des charges établi par le chef de la Section technique, le 15 décembre 1978, précise le mandat du WFD, dans le cadre de ce contrat. Selon les circonstances, le chef de la Section technique donne au WFD des mandats de recherche sur des problèmes précis. Pour les prestations fournies par le WFD à l'état-major du Groupement de l'EMG, la Confédération verse annuellement environ Fr. 290'000.-- à la Ville de Zurich. Cette somme n'est pas inscrite en tant que telle au budget de la Confédération, car elle est payée par le débit de la rubrique "Travaux d'état-major" de l'état-major du Groupement de l'EMG (voir chi. 1.6).

La CEP DMF a constaté que la Section technique déployait en outre elle-même une activité de soutien dans le domaine technique, pour les "organisations secrètes" (sur ces organisations, voir partie IV du rapport): elle a contrôlé les locaux utilisés par le Service de renseignements extraordinaire (P-27) du point de vue de la sécurité et a dans certains cas aussi acquis du matériel pour ce service. Pour l'organisation secrète de résistance (P-26), elle s'est occupée de questions de transmissions et d'autres problèmes techniques, par exemple le contrôle des locaux de l'organisation. En outre, le résultat de divers mandats confiés par la Section technique au WFD concernait en fait l'organisation secrète de résistance.

1.3.2.3 Le Protocole militaire

La mission du Protocole militaire consiste à diriger les relations avec l'étranger dans toutes les questions militaires, ainsi qu'à organiser les visites et les accréditations et à en assurer l'exécution.

1.3.2.4 Le Service informatique

Depuis moins d'un an, le GRS compte un nouveau service, le service informatique, directement subordonné au vice-directeur. Ce service met au point les systèmes informatiques nécessaires au GRS, en

liaison avec les autres services de l'administration fédérale. Il s'occupe aussi de questions de transmissions et veille à la sécurité des installations.

Appréciation

L'organisation de l'état-major et des sections directement subordonnées n'appelle pas de remarque particulière de la part de la CEP DMF.

1.3.3 La Division renseignements

1.3.3.1 Organisation et mandat en général

Le chef de la Division renseignements est directement subordonné au sous-chef EM renseignements et sécurité et collabore avec le sous-chef d'EM front, dans le domaine du renseignement, en matière de préparation à la guerre. Le règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG le charge de diriger les affaires relatives à la conception et à l'organisation des services de renseignements stratégiques, "opératifs" et de troupe. Il le charge en outre de diriger la recherche et l'exploitation de renseignements pour être en mesure de présenter la situation en matière de sécurité politico-militaire et d'évaluer la menace. Il doit enfin rechercher les éléments concernant la menace et le milieu, dans le contexte de la planification militaire globale.

A côté du service administratif, le chef de division dispose d'une Section recherche, d'une Section d'exploitation et d'une Section services de renseignements de troupe. Il veille à la collaboration avec la Division "Guerre électronique" de l'office fédéral des troupes de transmission et avec la Section des renseignements aviation et DCA.

Lors de l'enquête, la CEP DMF a mis l'accent sur la question de savoir si la Division renseignements exerce ou a exercé des acti-

vités de renseignement dans le domaine de la politique intérieure et/ou sociale.

1.3.3.2 La Section recherche

Cette section, comme son nom l'indique, recherche des renseignements sur des faits dignes d'intérêt. Elle agit selon des priorités fixées par le chef de la Section d'exploitation.

1.3.3.3 La Section d'exploitation

La Section d'exploitation assure la continuité des renseignements et leur présentation en temps utile aux organes supérieurs de conduite et de décision. Elle apprécie en permanence l'évolution de la situation en matière de sécurité politico-militaire, les possibilités et intentions des parties en conflit actuel ou potentiel, d'adversaires ou d'alliés potentiels et la menace contre la Suisse et ses intérêts.

Son chef détermine notamment les besoins de renseignements et les nécessités d'acquisition de renseignements en fonction de priorités. Pour certains domaines généraux, il donne un ordre écrit permanent d'acquisition de renseignements; pour certains domaines spécifiques, il attribue des mandats particuliers visant l'acquisition de renseignements à court terme.

Le chef de la Section d'exploitation définit les besoins en renseignements lui-même ou sur la base de demandes qui lui parviennent de l'administration fédérale, des attachés militaires ou de services de renseignements étrangers.

Sur la base des renseignements reçus de la Section recherche et d'autres canaux (mass media, publications diverses, observation électronique par les troupes de transmission, informations venues directement du Service de renseignements extraordinaire, dépêches des agences de presse, etc.), la Section d'exploitation brosse le

tableau de la situation internationale, dans des rapports qu'elle adresse aux autorités supérieures, politiques et militaires.

La section gère le Centre d'annonce et d'alerte (CAA), où sont rassemblées toutes les informations disponibles.

1.3.3.4 La Section services de renseignements de troupe

Cette section assure la formation de base et la formation continue des officiers, sous-officiers et soldats de renseignements qui accomplissent leur service dans des état-majors et unités d'état-major de corps de troupes, brigades et grandes unités. Il met aussi des documents de travail à leur disposition.

1.3.3.5 Méthodes de recherche de renseignements

La CEP DMF a tenté d'acquérir une vision globale des activités de la Section recherche. Elle a mis un accent particulier sur l'examen des méthodes par lesquelles cette section obtient ses informations. Le règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG n'indique pas comment nos services peuvent ou doivent procéder. La CEP DMF n'a pas eu connaissance d'autres textes qui régiraient expressément cette matière.

La CEP DMF, sur la base des éléments à sa disposition et en l'absence d'indices contraires, est parvenue aux constatations suivantes:

- les fonctionnaires du GRS ne se livrent sans doute pas à l'espionnage au sens habituel du terme; la Division renseignements n'emploie pas d'agents, comme on peut en trouver dans des services étrangers (l'histoire récente fournit de nombreux exemples); en raison de son effectif restreint, la division ne serait pas en mesure d'entreprendre ce genre d'activités systématiquement;

- le service suisse de renseignements, en plus des informations qui proviennent de sources accessibles au public, des attachés militaires et des services étrangers, obtient des renseignements d'informateurs, qui ne prennent que peu, voire pas de risques dans la recherche des informations qui leur sont demandées (sinon par exemple en sortant en fraude d'un pays tiers des documents interdits à l'exportation, ou en photographiant là où cela n'est pas autorisé);
- il est pratiquement impossible de déterminer par quelle méthode les partenaires des informateurs soit, les "sources secondaires" (cf. chi. 1.3.3.6.2), obtiennent les renseignements destinés à la Section recherche. La CEP DMF ne connaît pas les méthodes utilisées par ces sources; la nature des informations ainsi collectées laisse penser qu'une activité dite "opérative" (soit, la recherche de renseignements par des moyens violant le droit de l'Etat où s'exerce l'activité d'investigation) n'est pas exclue. Dans un tel cas, nul doute que les "sources secondaires" prennent certains risques pour obtenir des renseignements.

1.3.3.6 Les sources d'informations et la collaboration avec des tiers

Il appartient à la Section recherche de se ménager des sources d'informations, pour être à même de répondre au mieux aux demandes de la Section d'exploitation. Ces sources peuvent être officielles ou non. Les renseignements reçus par la section proviennent des attachés militaires, d'informateurs, de divers secteurs de l'administration fédérale et des services de renseignements étrangers.

1.3.3.6.1 Les attachés militaires suisses

La Confédération emploie treize attachés militaires, tous officiers de haut rang, en poste dans des ambassades suisses à travers le monde (4 officiers supérieurs d'EM à Londres, Paris et Washington; 6 officiers instructeurs et 3 officiers de milice,

généralement du grade de colonel, à Ankara, Bonn, Budapest, Le Caire, Moscou, Rome, Stockholm, Tokyo, Varsovie et Vienne) et dans la règle accrédités dans plusieurs pays de la région où ils résident (en tout 41 Etats). Un quatorzième poste sera créé à la Nouvelle-Delhi en 1991.

Ils sont chargés d'obtenir diverses informations dans les pays de leur secteur, sur la base d'une liste de besoins permanents en renseignements. Les thèmes principaux en sont les forces armées, la politique militaire, économique et de sécurité, la situation intérieure et les problèmes d'armement et d'équipement dans les pays visés. Au gré des circonstances, les attachés doivent répondre à des questions particulières que la Section recherche leur pose, d'elle-même ou sur demande d'un autre service du DMF (exemples récents: ordres de bataille d'armées du Moyen-Orient, développements de la situation en RDA). En plus, ils rédigent des rapports mensuels sur des sujets de leur choix.

Pour remplir leurs tâches, les attachés reçoivent au GRS une formation spécifique, qui consiste essentiellement en un approfondissement de leurs connaissances au sujet des régions où ils déploieront leur activité et en une introduction à la manière de rechercher des renseignements à des sources accessibles au public.

1.3.3.6.2 Les informateurs

Une autre catégorie de sources d'informations est constituée par des personnes (que l'on appellera succinctement "informateurs" dans le présent rapport), qui ne font pas partie du GRS et ne sont pas des professionnels du renseignement. Il s'agit dans la plupart des cas de ressortissants suisses, disposant de relations dans des pays étrangers. Des spécialistes du renseignement sont chargés, en tant qu'officiers traitants, d'entretenir dans le cadre de leurs activités à la Section recherche, les contacts avec les informateurs.

Un journaliste bernois a déclaré, d'après ce qu'a prétendu le magazine "Klartext", qu'il avait pu voir en 1980, à l'occasion

d'une interview de M. Eduard Lehmann (alors directeur du Contrôle fédéral des finances; depuis décédé), une liste de paiements effectués par le GRS en faveur de divers informateurs. A la question de savoir pourquoi ces personnes recevaient de l'argent, M. Lehmann aurait répondu: "Par exemple pour des rapports au sujet de centres de presse". La CEP DMF n'a pas pu retrouver la liste en question. Lors de son audition, le journaliste s'est toutefois souvenu d'un nom, dont il pensait que c'était celui d'un journaliste. La CEP DMF a pu établir qu'un journaliste portant le même nom a travaillé comme source pour le GRS, de 1975 environ à nos jours, et a reçu des versements constants de Fr. 6'000.-- par an de 1985 au milieu de l'année 1989 (les documents antérieurs n'existent plus).

D'après la Division renseignements, il s'agirait d'un spécialiste de la marine, qui s'occuperait de questions et de problèmes relatifs aux forces navales non-européennes. La CEP DMF a pu établir que ce journaliste s'occupait notamment de publications ayant trait aux "Frontorganisationen" et aux "Einwirkorganisationen" (cf. chi. 2.3) implantées en Suisse. Le fonctionnaire compétent de la Division renseignements a déclaré n'avoir rien su de ces faits. D'après le journaliste, il n'aurait fourni aucun renseignement relatif à des personnes, des organisations ou des événements en Suisse.

Dans un cas parvenu à la connaissance de la CEP DMF, la Section recherche a tenté d'obtenir d'un journaliste qu'il réponde, à l'occasion d'un déplacement professionnel, à une série de questions au sujet de parties en conflit en Afrique et de leur armement.

La CEP DMF n'a pas connaissance d'autres cas où la Section recherche aurait tenté d'amener des journalistes à lui fournir des renseignements.

La question s'est posée de savoir si des informateurs agissaient pour le GRS à l'insu de leur employeur. Les personnes entendues ont déclaré que, quand les informateurs sont indépendants ou patrons, ce qui est fréquent, le problème ne se pose pas. Dans les

autres cas, l'employeur est en principe avisé, parfois même par d'anciens chefs de l'EMG en personne.

En principe, la recherche d'informateurs a pour seul but l'obtention de renseignements dans les domaines mentionnés sur la liste des besoins permanents (voir plus haut, chi. 1.3.3.3). Pour la recherche de renseignements particuliers, dont la nécessité est souvent urgente, ces informateurs ne peuvent guère être engagés.

Dans de nombreux cas, les informateurs dont il a été question ne jouent qu'un rôle d'intermédiaires, en ce sens qu'ils ne recherchent pas eux-mêmes les renseignements demandés par leur officier traitant, mais les obtiennent auprès de tiers (les "sources secondaires", cf. 1.3.3.5) avec qui ils sont en contact - notamment des ressortissants étrangers - dont l'officier traitant ne connaît pas forcément l'identité et qui ne savent pas nécessairement que les renseignements qu'ils donnent sont destinés au GRS.

Certains informateurs sont indemnisés pour leurs frais (voyages, hôtels, repas, communications, etc.), sans être payés pour les renseignements qu'ils fournissent, alors que d'autres reçoivent des indemnités forfaitaires et/ou des montants variables pour les rapports qu'ils établissent. Le GRS inscrit au débit de la rubrique "Travaux d'état-major" les paiements aux informateurs (voir chi. 1.6). Le responsable des finances du GRS remet les sommes nécessaires aux officiers traitants sur la base de factures "camouflées", c'est-à-dire ne mentionnant pas l'identité du destinataire final des fonds. L'officier traitant lui remet l'argent, contre une quittance - également "camouflée" - qu'il adresse ensuite au responsable des finances. Celui-ci a déclaré que, de temps en temps, il se fait remettre un rapport établi par un informateur, pour vérifier si l'argent est bien utilisé.

1.3.3.6.3 Administrations publiques suisses

- Police fédérale

En raison du régime d'union personnelle entre le chef de la Police fédérale et celui de la sécurité, l'échange de renseignements

entre la Division renseignements et la Police fédérale a été facilité. La CEP DMF a pu déterminer que, lors d'une discussion tenue le 15 août 1978, le chef de l'EMG et le Procureur de la Confédération ont décidé d'organiser des séances annuelles entre les responsables de la Police fédérale et ceux de la Section recherche du GRS. Cette décision a été appliquée et des rencontres ont eu lieu chaque année entre ces responsables.

La CEP DMF a exigé la production des procès-verbaux de ces séances, mais n'en a obtenu qu'une partie, des procès-verbaux n'ayant pas toujours été établis pour certaines séances et d'autres ayant été détruits. Des procès-verbaux à disposition, il ressort clairement que les services concernés échangent des informations. Le nombre de renseignements échangés fait même l'objet de statistiques. La Police fédérale et la Section recherche évaluaient en commun les relations avec les services de renseignements étrangers avec qui elles travaillaient toutes deux. La collaboration porte aussi, par exemple, sur la mise au point commune de listes de besoins en renseignements permanents. En outre, la Police fédérale remet ses rapports trimestriels à la Section recherche et tient à sa disposition des documents résultant d'écoutes téléphoniques. En échange, la Section recherche livrait à la Police fédérale les rapports mensuels des attachés militaires suisses, ainsi que, selon ses responsables, les informations fournies par les services de renseignements étrangers au sujet d'affaires intérieures suisses.

Selon les déclarations d'un ancien fonctionnaire de la Police fédérale, le GRS a adressé à répétition reprises des demandes à celle-ci au sujet de personnes habitant la Suisse. Le fonctionnaire entendu a déclaré qu'il n'était que rarement répondu à de telles demandes, les militaires ne pouvant exiger une réponse que quand des intérêts militaires étaient en jeu et la Police fédérale était compétente pour la protection de l'Etat.

Un cas a aussi été porté à la connaissance de la CEP DMF, selon lequel une demande de la Division renseignements a été adressée à la Police fédérale. Elle concernait un parlementaire fédéral au sujet duquel des informations sur ses relations personnelles et

professionnelles ont été requises. Comme le dossier du "GRS" auprès de la Police fédérale permet d'inférer, un bref rapport a été rédigé, qui en aucun cas ne devait être mis à disposition du GRS.

- Autres administrations publiques

Selon les déclarations d'un responsable du GRS, ce dernier dispose d'informateurs à tous les échelons du DMF. Il semble que plusieurs responsables du GRS entretiennent chacun un "réseau d'informateurs" au sein de ce département. Selon un responsable, si les réseaux se recoupent, cela peut nuire à la crédibilité du GRS.

1.3.3.6.4 Les services de renseignements étrangers

A la Section recherche, il existe un bureau de liaison avec les services étrangers, qui dispose de moyens de transmission permettant de maintenir les contacts, même en cas de défaillance des moyens habituels, c'est-à-dire spécialement en cas de crise.

Avec les "services voisins", ce terme ayant été préféré en 1988 par les chefs du GRS et de l'EMG à celui de "services amis", jugé discutable du point de vue de la neutralité suisse, on entretient des contacts réguliers, consistant notamment en des rencontres discrètes en Suisse ou à l'étranger.

En consultant les mandats que la Section d'exploitation a donnés à la Section recherche en 1989 et 1990, la CEP DMF a constaté une forte proportion de demandes émanant de services étrangers (sur des sujets très variés). Cela pourrait provenir du fait que les services échangent leurs informations sur la base du principe de réciprocité ("do ut des") et que les services suisses dépendent en grande partie de leurs correspondants étrangers pour les informations dont ils ont besoin. Plusieurs collaborateurs du GRS ont souligné cette dépendance qui provient des faibles moyens de nos services en comparaison de leurs besoins en renseignements.

La coopération avec les services voisins n'est pas réglée par écrit. Par contre, il existe des conventions écrites en ce qui concerne les prescriptions de sauvegarde du secret (cf. chi. 1.3.4.2.2).

1.3.3.6.5 Le Service de renseignements extraordinaire

En plus de son service officiel, la Suisse dispose d'un service de renseignements extraordinaire, organisation secrète. (Pour l'organisation et les activités de ce service, ainsi que ses liens avec la Division renseignements, voir la partie IV du rapport.)

1.3.3.6.6 Organisations privées

La CEP DMF s'est demandé si le GRS pouvait avoir confié une partie de ses tâches à des organisations privées de recherche de renseignements, notamment pour des affaires intérieures suisses touchant des personnes, des organisations, des événements. Certains avaient en effet émis l'hypothèse d'une "privatisation" de la recherche d'informations. Cette hypothèse ne paraissant pas exclue a priori, la CEP DMF a soumis les institutions suivantes à un examen:

- "Bureau Ha" (Hausamann)

Le "Bureau Ha" (voir partie IV, chi. 2.2.1) a été repris par Albert Bachmann, qui a affirmé devant la CEP DMF le tenir en veilleuse. L'enquête n'a pas permis d'établir qu'il existerait actuellement des relations quelconques entre ce bureau et le GRS. Par contre, des liens de nature personnelle existent toujours entre le colonel Bachmann et des membres du GRS, d'autres services du DMF et de l'armée. Tous les intéressés ont contesté que ces liens dépassent le cadre personnel, mais la CEP DMF ne peut malgré tout pas exclure cette éventualité.

- INSOR

La société anonyme INSOR a été inscrite au Registre du commerce du canton de Zurich, en 1976. Elle s'occupait notamment de la mise au point de systèmes dits de sécurité intégrale.

Le Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national a examiné la situation de cette société. Il est parvenu aux conclusions suivantes (chi. 44 de son rapport): le colonel Bachmann a voulu créer, en 1976, une société-écran pour le Service de renseignements extraordinaire. Il a tenté d'utiliser l'INSOR dans ce but. L'essai a dû être abandonné, la société remplissant une vraie lacune du marché (dans le domaine du conseil en matière de sécurité) et ne se prêtant dès lors pas à une utilisation comme société-écran.

Les recherches de la CEP DMF, notamment l'audition de plusieurs témoins, n'ont rien amené de nouveau par rapport à ces constatations. Il faut cependant relever que le Ministère public de la Confédération a perdu, dans des circonstances qu'il n'a pas été possible d'éclaircir, des documents relatifs à l'INSOR. La CEP DMF n'a dès lors pas pu consulter ces documents.

Elle a aussi constaté que des liens personnels existaient entre certains responsables des anciennes organisations Bachmann d'une part, et des dirigeants de l'INSOR et d'une autre société logée sous le même toit qu'elle, d'autre part.

La CEP DMF n'a trouvé aucun élément qui permettrait de conclure à une collaboration, avant la liquidation de l'INSOR et sa radiation du Registre du commerce le 21.4.1988, entre cette société, la Division renseignements et/ou les organisations secrètes (résistance et Service de renseignements extraordinaire; cf. partie IV).

- "Institut suisse de recherche sur les pays de l'Est" (SOI)

Cet institut s'attache à suivre le développement économique et politique dans les pays d'Europe de l'Est, à préparer des synthèses sur les résultats de ses recherches et à transmettre ces

résultats à son "cercle de clients", en Suisse et dans les autres pays occidentaux, sous la forme d'informations périodiques et de monographies. Parmi ses publications, en principe toutes accessibles au grand public, figurent les périodiques "Zeitbild" et "SOI-Bilanz".

La CEP DMF a pu établir que le SOI et certains de ses collaborateurs répondent plus ou moins régulièrement à des questions posées par des fonctionnaires du GRS (par exemple, sur des aspects de la législation des pays communistes), souvent gratuitement, que le directeur de l'institut avait eu durant une certaine période une activité de conférencier pour le compte du GRS, contre une modeste rétribution, et que la Division renseignements est abonnée à des publications de l'institut.

La CEP DMF n'a pas pu établir clairement si des personnes, employées à temps partiel par le SOI, travaillent aussi pour le GRS. Elle a toutefois établi que des collaborateurs du SOI ont exécuté, contre paiement, des mandats pour le GRS. En outre, deux anciens collaborateurs de la Division renseignements travaillent actuellement pour le SOI. Comme ces collaborateurs ne sont plus fonctionnaires, rien ne les empêche d'exercer cette activité.

Dans un "Bulletin de renseignements" (no 1/87), le chef de la Section d'exploitation annonçait pour 1987 la création au SOI d'une Centrale internationale de clearing au sujet des "mesures actives" prises par les Soviétiques. Selon un responsable du SOI, il s'agissait de rassembler des informations sur lesdites mesures (notamment, les mesures de désinformation) et de transmettre ensuite ces informations à des personnes et institutions intéressées, contre paiement. Après une phase d'essai d'une année environ, le SOI a abandonné ce projet pour des raisons financières.

La Division renseignements a indiqué qu'au cours de la période probatoire, elle n'avait jamais tenté d'obtenir de semblables informations du SOI qui ne lui en a d'ailleurs jamais fournies.

Selon l'enquête de la CEP DMF, il n'est pas apparu que le GRS transmettrait des renseignements au SOI. Tout au plus peut-on

retenir que le GRS lui adresse parfois gratuitement des publications non classifiées, en échange de parutions de l'institut.

- "Institut für politische Zeitfragen" (IPZ)

M. Robert Vögeli, directeur de l'IPZ, a répondu occasionnellement à des questions posées par des collaborateurs de la Section recherche. Il a donné de temps en temps des exposés sur le thème de la conduite indirecte de la guerre, ceci au GRS, et a reçu des honoraires pour ses prestations. La Division renseignements est abonnée à des publications de l'IPZ.

La CEP DMF n'a pas constaté de lien particulier entre le GRS et l'IPZ, respectivement M. Vögeli.

1.3.3.6.7 La Division "guerre électronique"

Deux des collaborateurs de la Section d'exploitation assurent la liaison avec la Division "guerre électronique" de l'Office fédéral des troupes de transmissions. Cette division dispose d'installations permettant de capter les messages radio dans un large rayon. Elle peut ainsi observer le trafic radio militaire dans certaines zones. Sur la base des renseignements ainsi obtenus, la Section d'exploitation peut tenir à jour ses cartes représentant les concentrations et les mouvements de troupes.

La CEP DMF a pu déterminer que la Division "guerre électronique" peut, avec le matériel dont elle dispose, écouter des conversations entre particuliers. Selon les responsables de la division, celle-ci se contente de surveiller l'intensité du trafic et n'écoute pas les conversations privées. Les responsables déclarent respecter les dispositions légales en vigueur (spécialement l'art. 179bis du Code pénal suisse), qui leur interdisent de telles écoutes. Il faut toutefois préciser que chacun peut acquérir dans le commerce, en Suisse, des appareils permettant de capter de telles communications.

La CEP DMF ne dispose d'aucun élément lui permettant de croire à l'existence d'agissements illicites dans ce domaine.

1.3.3.6.8 La Section des renseignements aviation et DCA

Les troupes d'aviation et de DCA disposent de leur propre service de renseignements, directement subordonné au commandant de ces troupes.

Ce service recherche des renseignements au sujet des forces aériennes étrangères, y compris la DCA et les véhicules spatiaux, exploite les renseignements obtenus et analyse en permanence la menace aérienne dirigée contre notre pays. Il doit travailler en collaboration avec le GRS et tenir compte de ses besoins en renseignements.

Cette section entretient, indépendamment du GRS, un échange d'informations avec des services de renseignements étrangers; cultive des contacts directs avec la Police fédérale; envoie régulièrement des collaborateurs à l'étranger pour rechercher des renseignements à l'occasion de congrès, de conférences, etc.; traite le thème de la conduite indirecte de la guerre (subversion, désinformation).

La justification de l'existence de ce service, parallèlement à la Division renseignements, tient, selon ses responsables, à la spécificité des besoins en informations des troupes d'aviation et de DCA. Il faut selon eux que ces troupes puissent obtenir et exploiter directement les renseignements qui leur sont nécessaires.

1.3.3.6.9 La fraction "Recherche" de l'état-major de l'armée

La Section recherche fait partie de l'administration fédérale. En cas de mobilisation, certains de ses collaborateurs passent dans une fraction spéciale de l'état-major de l'armée ("Recherche"), dans laquelle sont incorporés, déjà en temps de paix, des officiers qui paraissent aptes à la recherche de renseignements. Même si un engagement ne doit en principe intervenir qu'en cas de mobilisation, les officiers de milice sont déjà préparés à leurs tâches en temps de paix. Ils sont actifs dans le domaine du renseignement, dans le cadre de leur service militaire où ils rem-

lisation, les officiers de milice sont déjà préparés à leurs tâches en temps de paix. Ils sont actifs dans le domaine du renseignement, dans le cadre de leur service militaire où ils remplissent diverses fonctions, soit en renforçant à titre occasionnel les effectifs de la Section recherche, soit en agissant comme informateurs de la Section recherche: ils recherchent des informations directement ou font usage de leur réseau de relations pour en obtenir.

1.3.3.7 Appréciation

- Collaboration avec la Police fédérale

La collaboration avec la Police fédérale (voir chi. 1.3.3.6.3) pose un problème. La Police fédérale et le Service de renseignements militaire ont en principe des domaines d'activité séparés. Le GRS recherche des renseignements au sujet de l'étranger, alors que la Police fédérale traite des renseignements sur les affaires de sécurité intérieure suisse, ainsi que sur les menaces non militaires en Suisse et à l'étranger. Même si la limite n'est pas toujours claire (voir chi. 2.2), il faut néanmoins retenir que le GRS n'a pas à se préoccuper des conditions politico-sociales en Suisse. La CEP DMF estime dès lors que les constatations établies par la Police fédérale au sujet d'événements intérieurs ne doivent pas être transmises au GRS. En particulier, le GRS n'a pas la compétence de décerner des "mandats de recherche" à la Police fédérale sur des affaires intérieures, et celle-ci n'est pas autorisée à exécuter de tels mandats.

La direction de l'armée doit aussi pouvoir se faire une idée précise de la situation en Suisse, en vue de la mobilisation, du déploiement et de l'engagement éventuels de nos troupes, et ne peut se contenter de considérer la situation à l'étranger. Cependant, il n'appartient pas au GRS de la renseigner au sujet des affaires intérieures. C'est au Ministère public de la Confédération, à la Police fédérale, d'informer le haut commandement de l'armée de la situation à l'intérieur du pays (concernant l'information par le canal de la Division sécurité, voir chi. 1.3.4).

- Collaboration avec les services de renseignements étrangers

La collaboration avec les services de renseignements étrangers doit reposer sur une base légale. Le Conseil fédéral dispose, dans le domaine de la politique militaire et extérieure, de la compétence de conclure des conventions de sauvegarde du secret et n'a pas besoin de se fonder sur d'autres bases constitutionnelles. Il a fait usage de cette compétence et conclu avec d'autres Etats des conventions relatives au maintien du secret sur des informations échangées. D'après les constatations de la CEP DMF, ces conventions ne concernent pas l'échange de renseignements (voir chi. 1.3.4.4). Les accords d'échanges de renseignements, passés (oralement) par le sous-chef EM renseignements et sécurité avec ses partenaires étrangers ne sauraient remplacer les conventions conclues par le Conseil fédéral qui font ici défaut, ni d'autres bases légales. La CEP DFJP a déjà constaté que les accords internationaux passés à un échelon inférieur de l'administration ne sont pas admissibles sans base légale correspondante.

L'échange de renseignements avec des services étrangers est délicat, du point de vue de notre politique de neutralité; il nécessite un contrôle constant de la part de l'autorité politique. Le degré atteint par la dépendance de notre service de renseignements envers les services étrangers est de plus trop élevé (voir chi. 1.3.3.6.4). Il entraîne le risque d'une subordination de fait envers des Etats-tiers, inacceptable même si les moyens d'un petit Etat comme le nôtre sont forcément limités en personnel et en matériel. Il conviendrait de chercher à augmenter la part des renseignements obtenus par nos propres moyens.

- Collaboration avec la Section des renseignements aviation et DCA

La collaboration entre la Division renseignements et la Section des renseignements aviation et DCA (voir chi. 1.3.3.6.8) devrait être améliorée; en particulier, il faut veiller à ce que ces services n'accomplissent pas de tâches à double. Il faut étudier si la Section des renseignements aviation et DCA pourrait être intégré au GRS.

- Méthodes pour la recherche de renseignements

Comme les responsables du DMF et du GRS, la CEP DMF estime que les méthodes dites "opératives" pour la recherche de renseignements (voir chi. 1.3.3.5) ne doivent pas être utilisées par les services helvétiques dans le "cas stratégique normal", c'est-à-dire en temps de paix. L'engagement de collaborateurs dans la recherche active de renseignements, en prenant en compte la violation du droit étranger, constitue une mesure qui ne se justifie, selon l'appréciation de la CEP DMF, que dans l'hypothèse d'une menace immédiate contre notre pays. En revanche, la préparation de telles mesures, déjà en temps de paix, n'est pas exclue.

1.3.4 La Division sécurité

1.3.4.1 Mandat et organisation

La Division sécurité a pour mission de pourvoir d'une part, à la sauvegarde du secret militaire et d'autre part, de prévenir les agressions dirigées contre du personnel et des installations militaires; en outre, elle centralise le traitement des cas de menées hostiles à l'armée.

Afin de remplir ces tâches, le chef de la sécurité dispose de la Section maintien du secret (nouveau: Office central du DMF pour la protection et la sécurité, OCS), et de la Section services de sécurité militaires (SSM).

Depuis 1969, c'est-à-dire lorsque le chef de la Police fédérale, à l'époque M. André Amstein, a également pris la direction de la Division sécurité, il existe entre ces deux fonctions une union personnelle. A la mise en congé du chef actuel, en février 1990, la Police fédérale et la Division sécurité ont été placées, l'une sous la direction d'un fonctionnaire de la Police fédérale, l'autre sous l'autorité d'un membre de la sécurité, tous deux *ad interim*.

1.3.4.2 La Section maintien du secret

1.3.4.2.1 Tâches de la Section maintien du secret

Lorsque la CEP DMF a commencé ses travaux, cette section s'appelait encore "Section maintien du secret". Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du Conseil fédéral du 9 mai 1990 concernant les contrôles de sécurité en matière militaire, elle a été rebaptisée "Office central du DMF pour la protection et la sécurité" (OCS). Ses tâches, prenant effet au 1er janvier 1991, sont définies dans l'ordonnance du 29 août 1990 concernant l'organisation et la responsabilité dans le domaine des mesures de protection et de sécurité. Jusqu'au 1er janvier 1991, la décision du DMF du 18 mars 1965 concernant l'organisation pour la sauvegarde du secret militaire restera en vigueur. Le rapport de la CEP DMF a été rédigé en prenant comme base cette décision encore en vigueur.

Cette section s'occupe des mesures de maintien du secret et de la sécurité de l'armée auprès des divers services de l'administration du DMF et des administrations militaires cantonales; elle dispense la formation appropriée aux cadres de l'armée et aux fonctionnaires du DMF, et règle toutes les questions juridiques touchant à ces domaines. Cette section est aussi responsable de la sauvegarde de la sécurité en matière informatique, dans le domaine des mesures de sécurité et de maintien du secret militaire.

1.3.4.2.2 Procédure et conventions de sauvegarde du secret.

Attestations de sécurité

Après avoir acquis une vue d'ensemble sommaire des activités de la section, la CEP DMF a spécialement examiné les domaines suivants:

- Procédure de sauvegarde du secret

La procédure de sauvegarde du secret fait l'objet d'un paragraphe particulier, sous le chapitre des "Contrôles de sécurité" (cf. chi. 4.3.2).

- Conventions de sauvegarde du secret

Les conventions de sauvegarde du secret ont déjà fait l'objet, en 1977, des investigations du Groupe de travail commun des commissions de gestion et militaires, qui procédait à des éclaircissements en relation avec la trahison de Jean-Louis Jeanmaire. On trouve le résultat de ces investigations dans le rapport déposé le 21 octobre 1977 par le Groupe de travail (77.073, chi. 72). La CEP DFJP (chi. VI. 9.3., pp. 193-194) a en outre soumis ces conventions à un examen en 1989. La CEP DMF peut confirmer les constatations faites en ces occasions.

Les conventions de sauvegarde du secret sont des contrats passés entre les autorités de sécurité de deux Etats, respectivement les services gouvernementaux compétents, par lesquels les parties contractantes s'engagent mutuellement à soumettre les informations sujettes au maintien du secret de chacun des partenaires aux prescriptions de sauvegarde en pratique dans leurs pays respectifs. En règle générale, on détermine les informations concernées par les accords et on définit par là-même le champ d'application de la convention; ordinairement, les accords se rapportent aux informations nécessaires à l'achat d'équipement et d'armement militaires. Les conventions excluent le droit de contrôle d'un partenaire sur le territoire de l'autre. La CEP DMF a eu connaissance d'un accord qui déroge à ce schéma, en ce sens que, d'après son texte, il porte sur "toute collaboration et chaque échange d'informations touchant chaque domaine des forces armées des deux partenaires" (voir chi. 1.3.4.4).

Jusqu'à une période récente, les conventions de sécurité étaient en règle générale signées par le chef de la Section maintien du secret, qui se fondait sur le règlement de l'état-major du Groupe-

ment de l'EMG. Entretemps, cette pratique a été modifiée: en effet, le Conseil fédéral a approuvé deux conventions, le 2 novembre 1988; le DFAE dans un cas, le DMF dans l'autre, ont reçu le pouvoir de signer les conventions en question. L'ordonnance du DMF du 29 août 1990 concernant l'organisation et la responsabilité dans le domaine des mesures de protection et de sécurité, ne confie plus à l'OCS que la compétence de préparer, mais plus de conclure, les conventions de sauvegarde du secret.

Des conventions de sauvegarde du secret, passées avec plusieurs Etats, sont en vigueur. Le Conseil fédéral est invité à rendre public le nom de ces pays.

- Attestations de sécurité

Les ressortissants suisses censés avoir accès, à l'étranger, à des informations classifiées, ont en règle générale besoin, sur la base du droit étranger ou, lorsqu'une convention de sauvegarde existe, sur la base de cette convention, d'une attestation de sécurité délivrée par l'autorité suisse de sécurité. Ce document atteste à l'intention de l'Etat étranger que le citoyen suisse concerné est autorisé, après une procédure de contrôle appropriée, à prendre connaissance d'informations, respectivement à les traiter, jusqu'à un certain degré de classification. Des directives de la Section maintien du secret règlent la procédure et la compétence pour l'établissement des attestations. Inversement, ces directives prévoient que les étrangers souhaitant accéder à du matériel classifié en Suisse doivent disposer d'une attestation de sécurité délivrée par leur pays d'origine. Si l'attestation de sécurité étrangère est reconnue conforme, la Section maintien du secret délivre à l'instance intéressée une autorisation de visite.

1.3.4.3 La Section services de sécurité militaires

Cette section existe dans sa forme actuelle depuis 1985 et comprend quatre services: le Service de sécurité de l'armée, le Service de la gendarmerie d'armée, le Service technique et le Service

de prévention. Les deux premiers assument la responsabilité administrative des fractions de l'état-major de l'armée (ci-après EMA) et des services auxiliaires, alors qu'aucune troupe n'est attribuée au service de prévention.

1.3.4.3.1 Le Service de sécurité de l'armée

L'arrêté du Conseil fédéral du 19 mai 1971 concernant le Service de sécurité de l'armée attribue à la fraction de l'EMA du Service de sécurité de l'armée (SSA) la mission de protéger l'armée contre l'espionnage et le sabotage, ainsi que de lutter contre toute autre entreprise illicite dirigée contre la défense militaire ou la neutralité. En temps de paix, ce sont les polices de la Confédération, des cantons et des communes, de même que le Groupement de l'EMG (dans ce dernier cas, pour autant qu'il s'agisse de mesures préventives du ressort de l'armée), qui exercent les tâches du SSA. Les membres du SSA reçoivent leur formation dans des cours de spécialisation et lors de services d'instruction à la troupe. Le SSA recrute principalement ses membres parmi les fonctionnaires de police des cantons et des communes, et plus rarement à la Police fédérale.

La responsabilité administrative de la fraction de l'EMA SSA revient, comme mentionné ci-dessus, au Service SSA. Ce service, en collaboration avec d'autres, dirige les affaires de personnel de la fraction de l'EMA, acquiert et administre son matériel et fournit les documents d'instruction, en coopération avec son commandement. Les collaborateurs civils du Service SSA ne sont pas nécessairement incorporés dans la fraction de l'EMA correspondante.

Le matériel, acquis et administré par le Service SSA, comprend des armes, en particulier des pistolets et des pistolets-mitrailleurs. La CEP DMF a découvert dans les caves de la Section SSM quelques pistolets et pistolets-mitrailleurs, ordinairement entreposés dans les arsenaux. En outre, le SSA détient aussi du matériel d'observation: installations d'écoute par et sans fil ("puces"), magnétophones enclenchables sur des lignes téléphoniques, scanners de fréquences radio, ainsi que des appareils de surveillance opti-

que. Ces moyens sont utilisés par le SSA lui-même pour l'instruction ou pour des engagements; ils sont aussi prêtés.

Le SSA est principalement engagé dans des services d'instruction pendant lesquels les membres sont en particulier formés à l'usage des appareils d'observation.

La protection de personnes lors de visites en Suisse de représentants d'Etats ou de forces armées étrangers, constituait à une certaine époque une autre forme d'activité du SSA.

1.3.4.3.2 La Gendarmerie d'armée

L'ordonnance du 29 juin 1983 concernant la gendarmerie d'armée (ci-après GA) assigne au service auxiliaire GA les tâches de police judiciaire et de police de sûreté auprès de la troupe. L'engagement de la GA s'effectue à la demande du commandant de troupe, d'un juge d'instruction militaire ou du DMF. Elle recrute d'anciens fonctionnaires ou des fonctionnaires en exercice des corps de police civils. En sa qualité de formation militaire, elle est subordonnée, au-delà de son commandant, au chef de l'EMG.

La responsabilité administrative de ce service auxiliaire revient au Service de la GA, dont les tâches sont comparables à celles du Service de la sécurité militaire de l'armée. Les collaborateurs civils de ce service ne sont pas nécessairement incorporés dans le service auxiliaire GA. La GA assume des tâches de police judiciaire, ainsi que de police de sécurité et de circulation. Elle ne dispose d'aucun matériel d'observation électronique-acoustique. La CEP DMF n'a fait aucune constatation particulière au sujet de la GA.

1.3.4.3.3 Le Service de prévention

Les activités du Service de prévention trouvent leur base juridique à l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté du Conseil fédéral du 19.5.1971 concernant le service de sécurité de l'armée, selon le-

quel il appartient à l'état-major du Groupement de l'EMG de s'occuper en temps de paix des "mesures préventives à prendre dans l'armée"; conformément au règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG, cette tâche entre dans les compétences du chef de la Division sécurité, qui l'a déléguée au Service de prévention.

Le Service de prévention n'administre aucun corps de troupe. A l'origine intégré au Service SSA et doté d'un seul poste de travail, il en a été séparé en 1985 et successivement pourvu de deux postes de travail supplémentaires; à l'époque, il était question de disposer d'au moins un collaborateur pour chaque corps d'armée, ainsi que d'un pour les troupes d'aviation et de DCA.

Les tâches du Service de prévention consistent essentiellement à effectuer des contrôles de sécurité des employés du Groupement de l'EMG, en particulier des collaborateurs du GRS. Pour ces contrôles, on consulte d'abord les fiches de la Police fédérale et du Bureau central de police, et, pour autant qu'aucun indice négatif ne soit découvert, on convoque en règle générale les intéressés à un "entretien de sécurité", où on les interroge encore une fois. Une autre tâche de ce service consiste dans le traitement de questions particulières en relation avec des menées hostiles à l'armée.

Ces activités seront traitées en particulier dans la partie consacrée aux fiches de personnes du DMF, puisque c'est dans ce service que ce qu'il est convenu d'appeler les "fiches de données personnelles du DMF" ont été établies et gérées (voir partie III, chi. 2), ainsi que dans le chapitre consacré aux contrôles de sécurité dans le domaine militaire puisque le service prévention exerce, avec la Section maintien du secret, une tâche centrale en la matière (cf. chi. 4).

1.3.4.4 Appréciation

- Union personnelle chef de la Division sécurité/chef de la Police fédérale

La CEP DMF s'est demandé si le régime d'union personnelle du chef de la Division sécurité et de la Police fédérale pouvait être maintenu.

Cette union personnelle a été réalisée en 1969. Selon les déclarations de M. André Amstein, alors chef de la Police fédérale, devant la CEP DMF, une première raison à cela remontait aux conditions régnant pendant la Deuxième Guerre mondiale. Deux organisations s'occupaient alors de contre-espionnage: d'une part, le contre-espionnage militaire et, d'autre part, la Police fédérale. La coordination entre les deux services était insuffisante, le flux d'informations entre eux partiellement précaire et les rapports entre les deux chefs étaient tendus. Les résultats de cette collaboration déficiente étaient insatisfaisants. Des cas concrets montraient comment de telles lacunes avaient conduit le contre-espionnage civil à contrecarrer ou à empêcher l'exécution de mesures militaires, parce que le contre-espionnage militaire ne l'avait pas informé. Des fonctionnaires de la Police fédérale auraient surveillé, voire arrêté, des membres du renseignement militaire. Par conséquent, il s'agissait, grâce à l'union personnelle, de coordonner la direction des deux services, civil et militaire qui opéraient dans le même domaine.

Ce système d'union personnelle permettait au chef de la Police fédérale, en sa qualité de chef de la sécurité, d'entrer directement en contact avec l'autre chef de division du GRS, le chef du service de renseignements, ce qui améliora les rapports entre la Police fédérale et la Division renseignements, et de coordonner avec cette dernière les relations avec les services étrangers.

On voyait dans l'union personnelle un autre avantage: le chef de la Police fédérale, en tant que chef de la sécurité, était en mesure d'informer directement le service de renseignements militaire

de la situation politique et des dangers susceptibles de survenir à l'intérieur du pays.

Enfin, l'union personnelle revêtait un intérêt supplémentaire: le chef de la sécurité, en qualité d'autorité supérieure des formations militaires correspondantes, était à même de recruter les membres de la Police fédérale, dont il était le chef, en vue d'une incorporation militaire appropriée.

Ces avantages, qui parlent pour l'union personnelle, doivent être mis en balance avec les inconvénients qu'engendre ce cumul de fonctions. Les deux derniers titulaires ont relevé qu'une certaine surcharge de travail est apparue du fait de l'union personnelle, de sorte qu'ils ont dû laisser à leurs collaborateurs plus de responsabilités et d'indépendance que ce qui aurait ordinairement été le cas.

La CEP DMF a également pesé les avantages invoqués et constaté que le défaut de coordination entre la Police fédérale et la sécurité, allégué à l'époque de la guerre, peut se résoudre par d'autres voies. La plupart des membres de la Police fédérale sont incorporés dans une fraction de l'EMA, et seraient par conséquent militarisés en cas de service actif; de même, les collaborateurs des services de renseignements des corps de polices cantonaux sont en règle générale incorporés dans le SSA; les activités policières de sécurité devraient donc, au cours de la phase du service actif au moins, accuser un net déplacement de leur centre de gravité, et s'orienter de la Police fédérale vers la sécurité militaire, de sorte que la nécessité d'une coordination ne paraît revêtir qu'une importance secondaire.

Les représentants du renseignement militaire ont aussi fortement relativisé, lors de leur audition, le besoin d'une coordination des rapports que la Police fédérale et le renseignement militaire entretiennent avec des sources communes, notamment des services étrangers. Aux dires de ces personnes, il est exact que la plupart des services étrangers sont en contact tant avec la Police fédérale qu'avec le GRS, parce qu'ils traitent à la fois des renseignements militaires et non-militaires. Cependant, du fait qu'en

Suisse, les domaines du renseignement seraient clairement délimités, aucun besoin de coordination ne se ferait sentir; les contacts entre la Police fédérale et le service de renseignements militaire ne seraient donc pas d'une nécessité absolue.

L'union personnelle entraîne bien une certaine simplification pour l'information du commandement militaire sur la situation politique intérieure. Toutefois, elle ne s'impose pas pour ce seul motif. Par ailleurs, le recrutement de fonctionnaires de police pour le SSA et d'autres formations est certainement possible sans cette union personnelle.

L'union personnelle a constitué l'une des causes à l'origine des mises sur fiches constatées par la CEP DMF de membres de l'armée et de particuliers, tant à la Police fédérale qu'à la Section SSM (voir partie III, chi. 2).

Pour ces raisons, la CEP DMF ne voit aucune nécessité de maintenir l'union personnelle chef de la Police fédérale/chef de la Division sécurité et conclut qu'elle doit être abolie.

- Conventions de sauvegarde du secret

Les conventions de sauvegarde du secret constituent, du point de vue de leurs motifs et de leur contenu, les instruments typiques permettant à un Etat de transmettre à un Etat-tiers des informations secrètes touchant à l'armement, sans qu'il y ait lieu de craindre que l'Etat-tiers ne lèse ses intérêts légitimes en matière de maintien du secret. Dans le cadre étroit de ce champ d'application, ces accords sont nécessaires et il n'y a pas lieu de les contester. On constate cependant que le contenu de l'une de ces conventions, qui comporte une clause générale, dépasse ce champ d'application (cf. chi. 1.3.4.2.2); la formulation en termes généraux de cette convention couvre aussi l'échange d'informations secrètes. Les personnes entendues ont paru étonnées du fait que la CEP DMF mettait de telles dispositions générales en relation avec l'échange de renseignements; elles ont indiqué qu'on n'avait jamais pensé à l'échange de renseignements au moment de la rédaction

de ces conventions. De telles formulations, qui dépassent le but visé, vont cependant trop loin, pour des raisons de principe. La CEP DMF estime dès lors qu'il faut réviser la convention en question.

Il n'y a rien à objecter à l'exercice par le Conseil fédéral de la compétence de conclure des conventions de sauvegarde du secret. Par contre, le Conseil fédéral doit réviser, voire dénoncer les conventions conclues à un échelon inférieur de l'administration.

- Attestations de sécurité

La CEP DMF considère que l'institution des attestations de sécurité est nécessaire. Elle estime toutefois que leur contenu, la procédure pour les établir et la compétence de les délivrer sont insuffisamment réglés. Actuellement, il n'existe qu'une norme de compétence dans le règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG, alors que contenu et procédure sont fixés dans une directive de la Section maintien du secret. Dans ce domaine, le Conseil fédéral doit édicter, par voie d'ordonnance, des règles analogues à celles applicables aux contrôles de sécurité de personnes, cela en tenant compte de la protection des données et de la protection juridique.

1.4 La Conduite du GRS

Dans son rapport du 19 janvier 1981 au sujet de l'affaire Bachmann, le Groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national a mis l'accent sur de graves problèmes, à l'échelon de la conduite du GRS. La CEP DMF a constaté au cours de ses investigations que la conduite du GRS - en matière de renseignements comme de sécurité - est restée une tâche difficile.

1.4.1 Conduite en général

Nous avons vu que le chef de l'EMG, avec l'accord du chef du DMF, détient la compétence d'édicter les dispositions réglementaires régissant le mandat, l'organisation et l'activité du GRS (voir le règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG). La CEP DMF n'a pas constaté que le chef de l'EMG soit intervenu plus directement dans les activités de ce groupe.

Le sous-chef EM renseignements et sécurité jouit dès lors d'une très large autonomie pour diriger le GRS. Par exemple, le règlement susmentionné ne définit pas la méthode à appliquer pour la recherche de renseignements, ni les principes de base à respecter pour les échanges d'informations avec les services d'Etats-tiers.

En fait, les chefs des divisions, voire des sections, peuvent décider eux-mêmes, dans une large mesure, de l'activité de leurs services, tout en devant respecter le règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG, dont on sait qu'il ne fixe qu'un cadre très large.

1.4.2 Conduite en particulier

La CEP DMF a notamment constaté ceci:

- Dans le domaine du service de renseignements, la définition des méthodes applicables à la recherche de renseignements manque de la clarté nécessaire: dans un rapport établi en 1983 à l'intention de leurs chefs, des collaborateurs du GRS se plaignaient de l'absence d'unité en la matière. Ils relevaient à titre d'exemple qu'en 1980, le chef de l'EMG préconisait une technique "opérative" prenant des risques accrus, alors qu'en 1983, le chef du GRS recommandait une méthode purement "réceptive", sans risques, et que les besoins en renseignements formulés à la même époque par le chef de la Section d'exploitation rendaient nécessaire le recours à une technique dite opérative. Les auteurs du rapport ajoutaient que, au sein du GRS, on utilisait des concepts difficilement définissables,

comme ceux de méthode "ouverte", "réceptive-secrète", "opérative-réceptive", "agres-sive-réceptive", "opérative-secrète", ou "agressive-prudente" de recherche de renseignements, ou encore de "recherche relativement non-risquée en 'zone grise'".

- La définition des besoins en renseignements a lieu à un échelon relativement peu élevé. La CEP DMF a dû constater que le responsable le plus élevé, soit le chef du DMF, n'avait pas même connaissance de certains besoins de renseignements du GRS, quand il a déclaré publiquement que le DMF ne remplissait "pas de mandat analogue à celui de la police politique" (Documentation de presse du DMF du 14 février 1990). L'activité du GRS dans le domaine des "Frontorganisationen" se rapprochait pour le moins très nettement de celles de la Police fédérale, (cf. chi. 2.3). La décision de renoncer à s'occuper des "Frontorganisationen" a été prise à la Division renseignements, le lendemain de la conférence de presse du chef du DMF, c'est-à-dire le 15 février 1990 (cf. chi. 2.3.1. et 2.5.3).
- Dans le domaine de la sécurité, le chef du GRS savait peu de choses de l'activité des organes de la prévention, s'agissant spécialement de la constitution de fichiers relatifs à des personnes à la Section SSM. D'après les déclarations du secrétaire des Commissions de gestion, lors de son audition, les responsables de la Division sécurité et ceux de la Police fédérale auraient toujours assuré ces commissions de la distinction établie entre les activités de leurs services. Ces responsables auraient aussi dit que la Division sécurité ne recherchait pas de renseignements à l'intérieur du pays, en temps de paix (sauf dans l'éventualité d'infractions commises dans l'armée ou à l'occasion de contrôles de sécurité effectués au sujet de membres de l'armée et du DMF) et que tous les documents relatifs à des affaires intérieures suisses se trouvaient à la Police fédérale.

Le chef du DMF partait de la même idée lorsqu'il a déclaré à la presse, le 14 février 1990, que les services de l'armée n'avaient pas la compétence de rassembler des données, d'observer des per-

sonnes et de prendre d'autres mesures de surveillance dans le domaine de la protection de l'Etat (voir dossier de presse du DMF du 14 février 1990). Lorsqu'une délégation des Commissions de gestion est allée inspecter les fichiers de la Section SSM, le 16 février 1990, le divisionnaire Schlup a précisé qu'en fait le mandat de la Section SSM avait été élargi par rapport à la version présentée précédemment, et que les collaborateurs de cette section avaient accès aux fichiers de la Police fédérale, ce mandat ayant toutefois été annulé le jour précédent, soit le 15 février 1990.

Appréciation

Il apparaît que le GRS a mené pendant des années des activités dont le Conseil fédéral ne savait que peu de choses. En règle générale, on ne peut pas exiger d'un chef de département ou d'un directeur d'office qu'il ait connaissance de chaque mission jusqu'à l'échelon intérieur des services. Les organes de conduite politique et militaire doivent toutefois se renseigner sur l'ensemble des champs d'activité dans le domaine sensible du GRS. En particulier, ils doivent s'informer des méthodes et concepts de la recherche de renseignements. Le fait que ces concepts soient formulés à un échelon subalterne ne prête pas le flanc à la critique, pour autant que les organes supérieurs édictent des directives à cet effet, prennent connaissance de ces concepts et les approuvent, même tacitement. Les organes dirigeants doivent aussi s'assurer que les principes fixés sont suivis. Cela n'a pas été le cas pour le chef du DMF, en relation avec les activités du GRS à l'intérieur du pays. Le chef du Département et le sous-chef EM renseignements et sécurité ne disposaient que de connaissances limitées.

Le fait que le chef EM renseignements et sécurité n'exerce pas ses activités au lieu où se trouvent les divisions et sections placées sous ses ordres, qui sont disséminées dans divers endroits, accroît, entre autres, les difficultés de conduite du GRS, difficultés qu'une réunion du groupe sous le même toit allégerait.

1.5 Personnel

1.5.1 Choix du sous-chef EM renseignements et sécurité

Dans son rapport du 19 janvier 1981 au sujet de l'affaire Bachmann, le groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national mentionnait qu'au GRS les tâches de direction étaient confiées à des officiers instructeurs peu préparés à ces travaux et qui ne restaient pas assez longtemps à ce poste. Le groupe de travail disait en plus du sous-chef EM renseignements et sécurité de l'époque "qu'il avait trop peu dirigé et contrôlé son service".

Pour plusieurs témoins entendus par la CEP DMF, il faut au GRS un chef qui jouisse d'une certaine expérience dans le domaine considéré, notamment en ce qui concerne le service de renseignements, faute de quoi il ne sera pas un partenaire de discussion valable pour les experts suisses et étrangers et éprouvera des difficultés à gérer son service de manière appropriée.

En relation avec le choix du chef du GRS, il a souvent été indiqué à la CEP DMF que d'autres personnes que des officiers de haut rang pouvaient aussi remplir les conditions requises pour un emploi de ce genre.

1.5.2 Choix et conduite des attachés militaires suisses

Sont nommés attachés militaires, des officiers d'EM et des officiers généraux pour la plupart en fin de carrière. Certains responsables du GRS observent qu'ils sont parfois difficiles à conduire pour la recherche de renseignements. Notamment, les besoins du GRS ne sont pas convenablement pris en considération. La CEP DMF a renoncé à approfondir cet état de faits puisque le DMF a d'ores et déjà reconnu l'existence de ce problème et que des concepts visant à améliorer le choix et la formation dans ce domaine, sont en cours d'élaboration.

Appréciation

Avant d'entrer en fonction comme sous-chef EM renseignements et sécurité, le 1er janvier 1989, le divisionnaire Schlup n'avait pu se préparer que pendant cinq mois, et encore seulement à temps partiel, à sa nouvelle tâche. Comme ancien Commissaire en chef des guerres, il ne disposait d'aucune expérience dans le domaine du renseignement. Pour cette raison, la CEP DMF estime que le choix du divisionnaire Schlup comme sous-chef EM renseignements et sécurité était problématique, ceci sans vouloir mettre en cause les qualités démontrées par cet officier dans les fonctions qu'il avait occupées jusque-là. Une solution transitoire aurait dû être trouvée tant qu'aucun candidat remplissant les exigences militaires d'avancement requises n'était à disposition.

Au poste de sous-chef EM renseignements et sécurité, doit être placée une personne bénéficiant d'une expérience et d'une formation professionnelle qui correspondent à toutes ces exigences; le choix ne doit pas intervenir pour des motifs tenant à la carrière militaire de l'intéressé.

Les attachés militaires devraient être choisis de manière à répondre aux besoins réels du GRS, et non d'après les critères d'âge et de grade.

1.6 Finances

1.6.1 Montant et origine des moyens

Les coûts de personnel du GRS (salaires, etc.) sont compris dans la rubrique 501.211.01 des comptes de la Confédération ("Rétribution du personnel"), dans laquelle on trouve les montants attribués à une grande partie du personnel de l'administration du DMF. Les dépenses relatives aux locaux, au mobilier, etc. sont comptabilisées dans diverses rubriques du compte d'Etat. Pour les besoins particuliers du service de renseignements, le crédit 511.311.01 (titre: "Etat-major du groupement de l'état-major général"; rubrique "Travaux d'état-major"), est à disposition. Au

budget publié de 1990, on trouve un montant de 4 millions de francs pour ce poste. Ce montant est utilisé en partie pour les voyages, invitations, acquisitions de documents, honoraires d'informateurs, etc. Une autre partie de ce crédit est prévue pour le service de renseignements extraordinaire (voir partie IV) et pour la contribution au Service de recherche scientifique de la police municipale de Zurich. Le matériel spécial destiné au service de renseignements (appareils de transmissions, etc.) est financé par le "crédit de disposition", dans le cadre des crédits pour l'équipement personnel et le renouvellement de celui-ci (rubrique 541.557.10) (cf. partie IV, chi 1.3.3.8.1).

Un service de la Confédération ne peut ordinairement pas disposer des crédits non utilisés à la fin de l'année. Pour la rubrique "Travaux d'état-major", l'Administration fédérale des finances a décidé en 1967 d'une exception, avec l'accord du Chef du Département fédéral des finances et des douanes, admettant que les soldes non utilisés soient transférés sur un compte de dépôt ne portant pas d'intérêts, jusqu'à concurrence d'un montant maximum d'un million de francs. Elle a justifié cette exception en invoquant des "circonstances particulières". Cette solution spéciale devait permettre au GRS, en temps de crise, d'entreprendre notamment des voyages supplémentaires pour la recherche de renseignements.

En 1985, la constitution de réserves a été élargie, en ce sens que les crédits non utilisés de la rubrique "Travaux d'état-major" sont virés, jusqu'à concurrence de 2 millions de francs en plus de la réserve initiale, sur un compte bancaire du Service de renseignements extraordinaire portant intérêts. Cela résulte d'une "note de dossier" du 24 avril 1985, signée par le chef de l'EMG, le vice-directeur de l'Administration fédérale des finances, le directeur du Contrôle fédéral des finances et le comptable en chef du GRS, note dont le sous-chef EM renseignements et sécurité et le secrétaire des Commissions des finances ont pris connaissance. La réserve d'un million de francs est mentionnée dans le rapport, interne et confidentiel, du Département fédéral des finances concernant le compte capital; aucune indication relative à une base légale ou une autre motivation ne figure dans ce rapport. La

réserve du Service de renseignements extraordinaire n'est pas comptabilisée.

1.6.2 Contrôle et surveillance des finances

Sur la base d'une lettre adressée le 21 septembre 1967 par la Délégation des finances des Chambres fédérales au Chef du DMF, les justificatifs des paiements au débit du compte "Travaux d'état-major" ont été contrôlés tous les deux mois par le directeur du Contrôle fédéral des finances et le secrétaire de la Délégation des finances. D'après la même lettre, les justificatifs pouvaient être détruits, immédiatement après chaque révision. Le secrétaire de la Délégation des finances a participé aux travaux de révision jusqu'en 1981; le directeur du Contrôle fédéral des finances s'étant alors adjoint un collaborateur de son service, en raison du nombre élevé de pièces justificatives à examiner, la présence du secrétaire ne fut plus jugée nécessaire. Par la suite, le secrétaire s'est borné à participer quelquefois aux discussions finales entre le directeur du Contrôle fédéral des finances et le "service particulier d'inspection et de révision" du GRS (selon le libellé de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances, art. 11), qui vérifiait dans un premier temps les décomptes de la rubrique "Travaux d'état-major" sur mandat du Contrôle fédéral des finances.

Appréciation

Le mode de financement du service de renseignements ordinaire par les diverses rubriques mentionnées plus haut est conforme à la loi. Il n'y a rien à redire à la mise en oeuvre au GRS d'un service particulier d'inspection et de révision par le Contrôle fédéral des finances; ces services particuliers existent aussi dans d'autres secteurs de l'administration et fonctionnent de manière satisfaisante.

La constitution de réserves alimentées par des soldes non utilisés de crédits ne répondait pas aux exigences de la loi fédérale sur

les finances de la Confédération, qui prévoyait que la mise en réserve de fonds en vue de dépenses futures doit reposer sur une base légale (art. 11, al. 2 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, du 18 décembre 1968).

La CEP DMF n'approuve pas en outre que la nouvelle réserve - constituée pour 2 millions de francs en plus du million de francs de la réserve initiale, selon note de dossier du 24 avril 1985 - ne figure pas dans le rapport concernant le compte capital.

La destruction des justificatifs, immédiatement après la révision, contrevient à la législation en vigueur pour les finances de la Confédération, même si la Délégation des finances l'a déclarée acceptable dans une lettre du 21 septembre 1967 (art. 36, al. 4 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, du 15 janvier 1986).

1.7 Contrôle parlementaire

Il existe un conflit entre l'intérêt des services de renseignements au maintien du secret sur leurs activités et l'exigence démocratique de la transparence, notamment d'un contrôle parlementaire. Il n'est pas question de rendre publiques les activités du service de renseignements et les informations qu'il traite. Par contre, l'autorité politique doit pouvoir contrôler la manière dont ce service accomplit ses tâches.

Actuellement, en Suisse, ce contrôle doit être exercé, dans la mesure de leurs compétences respectives, par:

- les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats, lesquelles disposent de compétences de contrôle limitées;
- les Commissions des finances des deux conseils et la Délégation des finances des Chambres; cette dernière, dans la mesure où elle le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, "a le droit absolu de prendre connaissance en tout temps des pièces en rapport avec la gestion financière et d'exiger les renseignements utiles

des autorités et des unités administratives à tous les échelons, sans égard au secret de fonction" (art. 14 du règlement du 8 novembre 1985 des Commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales).

Les Commissions militaires des deux conseils n'ont pas d'obligation de contrôle. Chaque membre a cependant le droit d'exiger une réponse aux questions qu'il a posées (art. 5 du règlement de la Commission des affaires militaires du Conseil national).

Les Etats étrangers ont adopté des solutions très diverses:

- contrôle par l'exécutif seul (Canada et, avec quelques exceptions de peu d'importance, France), voire refus officiel de démentir ou confirmer l'existence même d'un service de renseignements extérieurs (Grande-Bretagne);
- contrôle total et exhaustif de l'activité des services par des comités composés de parlementaires de chacune des Chambres, avec obligation faite aux responsables des services d'informer les délégations de toutes les activités de renseignements en cours et en projet, et droit pour les membres des comités et leurs assistants de se faire remettre tous les documents concernant ces activités et, en pratique, de consulter les dossiers des services (Etats-Unis d'Amérique);
- comme solution intermédiaire, on trouve des systèmes où un contrôle parlementaire existe, avec toutefois un accès limité aux informations (RFA, Italie).

Les représentants des administrations concernées eux-mêmes ne considèrent nullement que le manque de contrôle parlementaire efficace soit toujours un avantage. Par exemple, un rapport de janvier 1990, classifié confidentiel, du sous-chef EM renseignements et sécurité, rapport qui traite de la surveillance parlementaire des services de renseignements dans d'autres pays occidentaux, montre que des contrôles réguliers peuvent tout à fait être dans l'intérêt du service de renseignements:

"Des contrôles réguliers et judicieux sont entièrement dans l'intérêt du GRS. Nous sommes également intéressés à ce que

les réglementations et contrôles qui existent actuellement soient mis en évidence et rendus publics. Une extension du contrôle parlementaire visant à établir des contacts réguliers devrait permettre d'espérer que l'on connaîtra mieux ce que l'on peut raisonnablement attendre de notre SR. En même temps, la prise de conscience que des exigences toujours plus élevées peuvent nécessiter des coûts toujours plus élevés, des charges en personnel et en matériel toujours plus lourdes, devrait en être accrue. Des contrôles réguliers et étendus devraient aussi susciter de la compréhension pour la nécessité de disposer d'un SR efficace et permettre de se rendre compte qu'un SR qui fonctionne bien constitue, un moyen essentiel, sinon le moyen prioritaire, pour garantir la sécurité et qu'en période de transformations rapides, la signification du SR gagne en importance." [Trad.: CEP DMF]

Appréciation

La CEP DMF estime que le contrôle parlementaire sur les organes chargés de la sécurité intérieure et extérieure du pays est insuffisant, voire inexistant. Les moyens, notamment ceux des commissions de gestion, ne suffisent pas à l'exercice d'un contrôle parlementaire efficace; l'activité de la Délégation des finances se limite aux vérifications financières. La CEP DMF préconise dès lors la création d'une délégation permanente, composée d'un nombre égal de conseillers nationaux et de conseillers aux Etats, qui devra surveiller l'activité de l'administration dans le domaine de la sécurité intérieure et extérieure (cf. partie V, Propositions de la CEP DMF). Tous les groupes y seront représentés. Le Conseil fédéral devra faire rapport annuellement à cette délégation. Celle-ci devra disposer du droit de consulter les documents soumis au maintien du secret et d'entendre des fonctionnaires, comme témoins ou aux fins de renseignements, sur des faits assujettis au secret militaire ou de fonction. Les membres, secrétaires et préposés aux procès-verbaux de cette délégation devront de leur côté être tenus au secret.

2. Activités du service de renseignements en Suisse

2.1 Généralités

Du règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG qui régit l'activité de la Division renseignements, il résulte que celle-ci a pour tâche de recueillir et d'exploiter des renseignements concernant l'étranger, dans le but de permettre aux autorités politiques et militaires une appréciation adéquate de la situation, ainsi que de prolonger les délais d'alerte préalable. C'est en l'occurrence à la Section recherche qu'il appartient d'acquérir des renseignements touchant l'étranger. En décidant de l'ouverture d'une enquête contre un fonctionnaire du GRS à qui l'on reprochait d'avoir tenté de rechercher des renseignements sur des événements et des personnes en Suisse, le chef du DMF est parti de l'idée qu'un tel comportement violait des prescriptions en vigueur et constituait une infraction contre les devoirs de fonction. Le juge fédéral Pfisterer, qui a conduit cette enquête, a partagé cet avis (cf. chi. 2.5).

La CEP DMF a soumis la Division renseignements à un examen destiné à déterminer ses activités éventuelles dans le domaine des affaires intérieures suisses. Elle a rencontré dans ses investigations un problème particulier: on sait que le domaine des finances est souvent révélateur des activités réelles d'une institution. Du fait que les justificatifs comptables du GRS sont détruits après chaque révision trimestrielle, la CEP DMF n'a pas pu procéder à un examen exhaustif des aspects financiers (voir aussi chi. 1.6 et, pour le "camouflage" des factures des informateurs, chi. 1.3.3.6.2). Malgré cela, elle a pu faire les constatations suffisantes.

2.2 Eléments de base

Il a été indiqué à la CEP DMF que la Division renseignements exerçait effectivement une activité interne, mais qu'il fallait considérer cette activité de manière nuancée. D'un côté, on a expliqué que la recherche de renseignements sur des étrangers en

Suisse était admissible. D'un autre côté, les organes compétents du GRS estimaient admissible la recherche et l'exploitation de renseignements sur les "Frontorganisationen" suisses (cf. chi. 2.3; le terme de "Frontorganisationen", sans équivalent en français, désigne des organisations conduites en sous-main, souvent à l'insu de la majeure partie de leurs membres, par les services d'Etats communistes). En l'occurrence, il ne s'agit pas de s'informer sur ces "Frontorganisationen" en tant que telles, mais de connaître les intentions et stratégies des "centrales" du bloc de l'Est.

La CEP DMF a requis la production des listes de besoins en renseignements et l'a examinée pour déterminer dans quelle mesure des besoins en renseignements relatifs aux affaires intérieures du pays y étaient formulés. La CEP DMF a eu en particulier connaissance des documents suivants: mandat permanent E 01 pour la recherche de renseignements (février 1979), plan général des besoins en renseignements (mis au point en 1981 ou 1982) et liste provisoire des besoins en renseignements permanents (qui sert actuellement de base et qui date vraisemblablement de 1983).

La liste actuellement valable comprend notamment une rubrique "activité subversive". Dans ce domaine, il s'agit de reconnaître les "tendances déstabilisatrices", et en particulier d'obtenir des informations sur la "nouvelle influence exercée dans les processus socio-politiques", les "nouvelles formes et méthodes d'influence" et la "conduite de la guerre psychologique". Pour atteindre cet objectif, il convient de procéder à un "recensement des organisations", parmi lesquelles on distingue les "Frontorganisationen", les "services secrets des pays de l'Est" et les "organisations-écrans". Pour mettre en lumière les activités subversives, il faut découvrir les "formes et méthodes de noyautage", en s'intéressant spécialement aux "objectifs", à la "conduite" (par des tiers agissant en sous-main), aux "moyens et méthodes de communication", "domaines et voies et moyens d'infiltration", ainsi qu'à la "formation".

Il apparaît clairement que, dans le cadre de ces besoins en renseignements, l'observation de personnes et d'organisations en

Suisse faisait partie du mandat de recherche de renseignements, ceci sur la base du mandat de recherche permanent de 1979: "Saisie et observation constante de l'intensité, et connaissance du lieu et du temps, du but et de la manière, des opérations HUMINT (Human intelligence) ... par des organisations communistes ou sympathisantes en Suisse."

Le document cité mentionne que "les recherches ne doivent être effectuées que par les organes habilités et moyens autorisés à cet effet" et si le chef de la Division renseignements a expliqué à la CEP DMF qu'on entendait par là qu'il fallait charger la Police fédérale des recherches à effectuer en Suisse (sur la problématique de ces mandats, voir chi. 1.3.3.6.3), la CEP DMF doit constater que dans quelques cas peu nombreux également, les organes du GRS ont recherché des renseignements sur des personnes et des organisations en Suisse. Cependant, aux dires du collaborateur du GRS concerné, seules des informations publiques auraient dû être recueillies (cf. chi. 2.3 et 2.4).

La CEP DMF a exigé la production par la Section recherche de l'ensemble des mandats de recherche particuliers émis par la Section d'exploitation en 1989 et 1990. Ces mandats sont numérotés de manière continue. Dans les documents transmis, la CEP DMF n'a trouvé aucun mandat particulier relatif aux "Frontorganisationen", mais elle a dû constater qu'il manquait des pièces (numéros manquants). Répondant à une demande de la CEP DMF, le chef de la Section recherche a d'abord prétendu qu'il s'agissait de mandats oraux. Par la suite, deux mandats écrits ont été découverts: ils avaient été déposés par erreur chez un préposé. Ils ont été remis ultérieurement à la CEP DMF.

Grâce à cette livraison complémentaire, les mandats oraux ont pu être élucidés et on a pu se documenter à se propos. Parmi ces documents, on trouve un mandat no 37 du 10 février 1989, trop vague pour qu'on puisse en tirer des conclusions définitives, mais qui donne des indices dans le sens d'une activité intérieure possible (voir chi. 2.4.1).

2.3 Les "Frontorganisationen", objet d'études et de recherches de la Division renseignements

2.3.1 Signification des "Frontorganisationen", pour la Division renseignements

La recherche d'informations sur les "Frontorganisationen" appartient à l'histoire depuis le 15 février 1990, date à laquelle le chef de la Division renseignements a ordonné de mettre fin aux investigations au sujet de ces organisations. Il est intéressant de constater que cet ordre a été donné le lendemain de la conférence de presse du chef du DMF, au cours de laquelle il a déclaré que la protection de l'Etat n'était pas l'affaire des autorités militaires (voir aussi chi. 1.4.2).

Ces organisations ont de toute manière perdu de leur importance avec l'effondrement du communisme dans les pays du Pacte de Varsovie. La raison pour laquelle la CEP DMF a malgré tout examiné ce problème de façon approfondie tient au fait que, à propos de ces organisations, le "service de renseignements de politique intérieure" constitue un cas exemplaire des dangers de la recherche non différenciée d'informations.

Le chef de la Division renseignements considère les "Frontorganisationen" comme des "organisations téléguidées par Moscou et servant à la réalisation des objectifs soviétiques". D'après lui, il existe d'autre part, des "Einwirkungsorganisationen" qu'il définit ainsi: "réseau d'"initiatives" d'un nouveau type, canaux et destinataires d'influences qui ne peuvent être qualifiés de "Frontorganisationen" financées par les Soviétiques et qui de ce fait ont d'autant plus d'influence à l'Ouest sur le climat politique et l'opinion." Les organisations visées sont notamment les comités pour la paix, les groupements de citoyens, les groupes écologistes et cercles religieux, les mass media, etc.

Dans un "Bulletin de renseignements" de février 1987 concernant les "mesures actives" prises par les Soviétiques ("Sowjetische 'Aktive Massnahmen': Problemkomplex und Ziele"), la Division renseignements écrit que ces mesures auraient principalement pour but

d'affaiblir la volonté de défense, de renforcer les mouvements anti-américains et de rétrécir la marge de manoeuvre des pays de l'Ouest, en discréditant les hommes politiques et les autres personnalités publiques, avec un accent particulier sur les libéraux modérés, les sociaux-démocrates et les socialistes, et en "minant" (au sens figuré du terme) les grands projets technologiques occidentaux (centrales nucléaires, industrie chimique). Parmi les moyens utilisés à cet effet, on mentionne l'engagement de "Frontorganisationen" et d'"idiots utiles".

Les organisations envisagées pour cette stratégie sont les forces anti-impérialistes, éprises de paix et réalistes, c'est-à-dire les mouvements de libération nationale, le Mouvement des non-alignés, d'autres organisations du tiers-monde, les organisations internationales non gouvernementales, les mouvements pour la protection de l'environnement et pour la paix, les organisations de travailleurs émigrés, les partis socialistes et sociaux-démocrate, les mouvements religieux, culturels, syndicaux et sociaux, en particulier les associations professionnelles et les instituts scientifiques.

Le rapport se termine par la conclusion que l'augmentation quantitative récente des "mesures actives" et d'autres signes sont les indices d'une importance accrue de ces mesures dans la stratégie soviétique.

Le GRS considérerait notamment comme subissant cette influence de manière directe ou indirecte les groupements suisses suivants: le Mouvement suisse pour la paix, le Parti du travail, l'agence Nowosti, les Médecins pour la responsabilité sociale, les Organisations progressistes de Suisse (POCH), le Parti socialiste ouvrier (PSO), l'organisation féministe OFRA, les Juristes démocrates de Suisse, le Comité pour la paix et le désarmement, etc.

A l'échelon international, le GRS qualifie les organisations suivantes de "Frontorganisationen": la Confédération internationale des étudiants, l'Organisation internationale des journalistes, la Fédération internationale et démocratique des femmes, l'Institut international pour la paix, la Conférence chrétienne pour la paix,

la Fédération mondiale des scientifiques, l'Union internationale des juristes démocrates et l'Organisation internationale de radio-télévision.

2.3.2 Etude du GRS sur les "Frontorganisationen"

Une partie des responsables du GRS ont prétendu que le sujet des "Frontorganisationen" ne les intéressait plus depuis quelques années déjà. L'un d'entre eux a même soutenu que l'on ne pouvait de toute manière pas obtenir d'informations utiles en Suisse à ce sujet. Par l'audition de témoins et des recherches dans les documents appropriés, la CEP DMF a constaté que cette affirmation ne correspondait pas à la réalité. Outre le fait que les "Frontorganisationen" figuraient dans le mandat général de recherche, il a été établi que ce mandat revêtait de l'importance.

Un collaborateur de la Section recherche consacrait, sur ordre exprès du chef de la section, une partie de son temps à des investigations sur ce thème. Il s'occupait selon lui de la composition d'associations suisses de ce type, en vue de déterminer dans quelle mesure ces associations dépendaient de décisions prises à l'étranger, surtout à l'Est. La base se trouvait dans un rapport interne de 1985, qui contenait une liste des "Frontorganisationen". Les organisations analogues à celles figurant sur la liste, ou celles dont le nom se rapprochait d'un nom y figurant (ex.: "Femmes pour la Paix" se rapproche de "Généraux pour la Paix") pouvaient être considérées comme suspectes. Le collaborateur a déclaré devant la CEP DMF qu'il entraînait dans le cadre de son travail de rechercher des informations à des sources ouvertes, mais aussi de chercher des informateurs dans ce domaine.

Au cours de ses travaux, la CEP DMF a eu connaissance des cas suivants d'investigations:

- Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire

Dans la documentation recueillie par la Section recherche au sujet de l'association "International Physicians for the Prevention of Nuclear War" (IPPNW), on trouve entre autres choses des documents sur la fondation en 1981 de PSR-Schweiz ("Physicians for Social Responsibility" soit, Médecins pour la responsabilité sociale, section suisse de l'IPPNW), décrivant les activités et les buts de l'association suisse. Les statuts sont annexés. On trouve aussi une documentation datant de janvier 1989 sur les activités en Suisse de l'IPPNW, avec les noms des membres du comité, les sections locales, etc. Ce document destiné au public émane sans aucun doute de l'association PSR elle-même. D'après un informateur du GRS, l'IPPNW pourrait être considérée comme une "Frontorganisation", car elle ferait partie de la "Fédération mondiale des scientifiques" (en allemand: "Weltföderation der Wissenschaftler").

- Médecins pour la paix

La Division renseignements s'est procuré un prospectus édité par l'association suisse "Médecins pour la Paix", qui comprenait la liste des membres de cette association. Elle a établi sur cette base une liste des médecins militaires qui en étaient membres. Le chef de la Division renseignements en a parlé avec le médecin d'un corps d'armée suisse et deux ou trois de ses collègues. Il leur a exposé les buts de l'organisation et ils ont parcouru ensemble la liste des membres, pour déterminer si d'autres médecins de corps d'armée ou de division s'y trouvaient.

- Juristes démocrates de Suisse

Le collaborateur de la Section recherche traitant la question des "Frontorganisationen" a été chargé par son chef d'une étude sur les Juristes démocrates de Suisse. Il s'agissait de déterminer si cette organisation était conduite, plus ou moins directement, par les Soviétiques. Entendu comme témoin par la

CEP DMF, le collaborateur a déclaré qu'il se limitait à rassembler des informations accessibles au public sur cette organisation. Il s'est rendu compte, à la fin de l'année 1989, qu'une conclusion n'était pas possible sur la base de ce genre d'informations seulement et en ne travaillant qu'à temps partiel sur ce problème. Comme un nouveau chef de la Division renseignements devait entrer en fonction, il a décidé d'attendre ses instructions.

Les services de renseignements étrangers fournissaient également des informations sur les "Frontorganisationen" en général, sous la forme de rapports (p.ex.: activités du Conseil mondial de la paix) ou de documents résumant les interrogatoires dans ce domaine d'agents et fonctionnaires d'Etats communistes passés à l'Ouest.

2.3.3 Les constatations de la Division renseignements

En novembre 1989, le collaborateur de la Section recherche chargé des investigations sur les "Frontorganisationen" a rédigé un rapport intitulé "Analyse à propos des Frontorganisationen". Ce rapport reprend toute la problématique liée à ce genre d'organisations. L'auteur relève qu'elles cachent leurs buts réels derrière une façade et servent la politique soviétique de "coexistence pacifique", qui tend à éviter les risques d'un conflit armé tout en étant considérée comme une phase transitoire avant la suppression du système capitaliste; la lutte idéologique à l'Ouest, en particulier l'agitation et la propagande, doivent contribuer à l'effondrement de ce système. L'auteur du rapport insiste sur la densité du réseau d'organisations camouflées et des possibilités d'influence dont dispose l'Etat soviétique (appareil du Parti communiste d'Union soviétique pour la propagande à l'étranger, partis communistes étrangers fidèles à Moscou, services de renseignements et représentations à l'étranger des pays du Pacte de Varsovie, "Frontorganisationen" internationales communistes). Il donne une dizaine d'exemples afin de démontrer qu'il existe des "Frontorganisationen" pour presque tous les domaines d'activité professionnelle et toutes les couches sociales (syndicalistes, jeunes, étudiants, femmes, membres de communautés

religieuses, pacifistes, écologistes, scientifiques, juristes, journalistes, médecins et autres groupes professionnels importants, tiers-mondistes).

Un chapitre du rapport est consacré aux buts et méthodes des organisations concernées. Dans ce contexte, on présumait que, dans les années à venir, d'importantes "batailles" se dérouleraient dans le cadre des congrès scientifiques, ce que l'URSS aurait préparé en fondant en 1979 le Conseil scientifique pour la recherche sur la paix et le désarmement.

Le contenu du rapport de novembre 1989 démontre un intérêt évident, à cette période encore, pour ce domaine d'étude. A fin 1989, la question s'est posée de savoir s'il fallait poursuivre cette activité, c'est-à-dire la développer, ou y renoncer complètement. Le chef de la Section recherche a décidé d'attendre l'entrée en fonction du nouveau chef de la Division renseignements pour définir la marche à suivre (début 1990). Le 15 février 1990, comme signalé plus haut, il a été renoncé à l'étude des "Frontorganisationen".

2.4 Recherche de renseignements en Suisse

2.4.1 Lettre confidentielle suisse

Comme on l'a vu plus haut (chi. 2.2), la Section d'exploitation a émis le 10 février 1989 un "mandat no 37" demandant une information de fond à propos de la "Lettre confidentielle suisse" ("Vertraulicher Schweizer Brief"), éditée par la "Vereinigung für staatspolitische Mitverantwortung". Le numéro 482 de cette publication traitait de divers thèmes, comme le commerce d'armes, les investissements étrangers en Angola, les activités de l'Union Suisse des journalistes (USJ) et le calendrier des manifestations et activités prévues en 1989 par le Mouvement suisse pour la paix (on mentionnait notamment l'organisation d'une conférence oecuménique pour la paix en mai à Bâle).

D'après les déclarations des responsables de la Section recherche, celle-ci n'a pas exécuté ce mandat; les responsables n'ont fourni aucun motif pour cette non exécution.

Une partie des thèmes traités dans la "Lettre confidentielle suisse" concernait des domaines de la politique intérieure suisse (Union suisse des journalistes, Mouvement pour la paix), sujets qui, comme par hasard, ont été abordés par le chef de la Section recherche lors de la désormais fameuse rencontre de Morat, qui a eu lieu en mars 1989. La coïncidence des dates entre l'émission du mandat no 37 et la rencontre de Morat est évidente (sur cette rencontre, voir chi. 2.5 ci-après).

Dans sa prise de position sur le projet de rapport de la CEP DMF, le Conseil fédéral observe que:

"Le chef de la Division renseignements a expliqué à ce propos que l'objet du contrat No 37 était de trouver qui se cachait derrière la "lettre confidentielle suisse" et non d'obtenir des informations sur les organisations qui y étaient mentionnées. Le mandat No 37 n'aurait du reste pas été exécuté par la Section recherches elle-même, mais aurait été transmis à la Police fédérale qui y a répondu le 24 février 1990, avant de verser le dossier aux archives."

La CEP DMF n'a plus été en mesure de vérifier l'exactitude de cette nouvelle présentation des faits, puisque les documents y afférents ne lui ont été remis que le 14 novembre 1990. Même si les intentions du GRS de découvrir les auteurs de cette publication s'avèrent exactes, cela n'exclut pas l'éventualité que la Division renseignements soit intéressée au contenu de cette lettre.

2.4.2 Conférence "Paix dans la justice", Bâle, 15.-21.5.1989

Le GRS s'est intéressé dès février 1988 à la préparation de la "Conférence mondiale pour la paix, Séoul 1990" des Eglises chrétiennes ("Conférence mondiale pour la justice, la paix et la sauvegarde de la création"). Un intérêt particulier se manifestait pour la stratégie des Eglises de l'Est, destinée à utiliser les rencontres oecuméniques dans le sens du "combat pour la paix" des

communistes. En particulier, le GRS se posait les questions suivantes:

"Quel contenu idéologique et politique les Eglises de l'Est veulent-elles apporter pour prévenir les critiques envers les régimes de l'Est?

Qui - en particulier de l'Est - participe aux réunions de préparation?

Comment et par qui l'Eglise orthodoxe influence-t-elle le processus de formation de l'opinion?

Quels sont les liens personnels et institutionnels entre les groupes de préparation et les 'Frontorganisationen'?" [Trad.: CEP DMF]

Pour la région européenne, une conférence de préparation a eu lieu à Bâle du 15 au 21 mai 1989 (sous l'appellation "Paix dans la justice"). Le chef de la Section recherche a donné à l'un de ses collaborateurs le mandat d'assister à la conférence; le mandat aurait été donné oralement. Le collaborateur a passé une semaine à Bâle, où il a assisté à des conférences et séminaires ouverts au public. Il a discuté avec des participants et cherché en particulier le contact avec des congressistes venant des pays de l'Est, sans beaucoup de succès d'ailleurs. Il a en outre rassemblé divers documents (listes de participants, projets de résolutions, etc.).

Dans son rapport d'activité, le collaborateur expose les problèmes d'organisation de la conférence. Il dit aussi que, dans les réunions, ceux qui critiquaient les déclarations de représentants de l'Est étaient souvent interrompus. Il a pu discuter, au hasard des rencontres, avec des ecclésiastiques roumains, hongrois, allemands de l'Est et soviétiques. Il n'a guère obtenu de résultats, car les connaissances linguistiques de ses interlocuteurs "diminuaient" selon lui brusquement quand il abordait des thèmes critiques. Il résume les discussions tenues lors des manifestations auxquelles il a participé, insistant sur la tendance générale à s'engager en faveur du désarmement, à l'Ouest surtout.

A propos des participants, l'auteur du rapport relève ceci: "En accord avec les thèmes traités, la majorité des participant(e)s appartenait à la tendance alternative rouge-verte. La grande partie de ces visiteurs, opposés aux centrales nucléaires et à

l'armée, favorables à une protection alternative de l'environnement, à un libre octroi de l'asile et professant des tendances semblables, ont pu durant la conférence mettre à jour leurs arguments idéologiques et se couvrir au moyen de désinformation active. La moyenne d'âge relativement basse et le bagage intellectuel des participants (écoliers, étudiants, enseignants,...) sont censés provoquer un effet de boule de neige dans des cercles plus larges de la population".

En annexe au rapport, on trouve notamment la liste des délégués, notamment suisses, et celle des membres du comité local d'organisation.

Les organes de renseignement du GRS avaient pu se préparer en vue de cette conférence, car ils avaient obtenu des informations préliminaires d'une personne proche des organisateurs, informations condensées dans un rapport daté du 10 mars 1989, établi donc avant la conférence elle-même. Ce rapport mentionnait la direction que pourraient prendre les débats ("d'après des sources internes"), les problèmes concrets qui seraient abordés et les projets de résolutions. L'auteur insistait sur les thèmes de discussion touchant la Suisse (possibilités offertes à notre pays d'assainir la situation des pays en voie de développement, statut des réfugiés et des saisonniers, pauvreté en Suisse, spécialement celle touchant les femmes, politique énergétique, etc.).

2.4.3 Congrès de l'Union internationale des avocats (UIA), Interlaken, août 1989

En août 1989, la Section recherche a envoyé un informateur à la conférence annuelle de l'UIA, qui se tenait à Interlaken. L'informateur détenait la liste des participants venant des pays du bloc de l'Est. Elle a pu contacter certains d'entre eux et établir un rapport au sujet de la situation politique en Pologne et au Kosovo yougoslave. Dans les documents que la CEP DMF a obtenus du GRS, on ne trouve pas d'indications sur les activités de ressortissants suisses.

2.5 Cas "Morat"

2.5.1 Emission "Rundschau" du 20 février 1990

Le 20 février 1990, le magazine "Rundschau" de la télévision suisse alémanique (DRS) a consacré une partie de son émission à ce qu'on a appelé le cas "Morat".

Le journaliste Andreas Kohlschütter, officier incorporé dans une fraction de l'EMA rattachée au GRS, a prétendu qu'un fonctionnaire du GRS l'aurait invité à déjeuner dans un restaurant à Morat le 22 mars 1989. Lors du repas, le fonctionnaire lui aurait demandé de rechercher des informations sur l'Union suisse des journalistes et le Mouvement pour la paix, en participant à la vie de ces associations. En sortant du restaurant, le fonctionnaire du GRS aurait ajouté que, pour l'établissement de rapports, des honoraires pourraient être payés.

Lors de la même émission, le divisionnaire Petitpierre, ancien chef du GRS, a déclaré qu'un tel comportement d'un de ses subordonnés serait contraire aux prescriptions.

2.5.2 Enquête disciplinaire

Le lendemain de l'émission, soit le 21 février 1990, le chef du DMF a décidé l'ouverture d'une enquête disciplinaire contre le fonctionnaire du GRS qui y avait été mis en cause. Il a confié l'enquête au juge fédéral Thomas Pfisterer, lui donnant le mandat suivant: "Il convient de déterminer, dans le cadre d'une enquête disciplinaire, si M. ... a cherché à obtenir du capitaine Kohlschütter qu'il espionne des organisations en Suisse." Le chef du DMF partait manifestement du principe que le GRS n'avait pas pour tâche de rechercher, comme une police politique le ferait, des informations sur des organisations implantées en Suisse.

Le juge Pfisterer a entendu des témoins, recueilli des déclarations écrites, rassemblé des dossiers et procédé à une visite non annoncée dans les locaux du GRS.

Le chef du DMF a décidé le 19 avril 1990 de classer la procédure disciplinaire, sur la base d'un projet de rapport du juge Pfisterer.

Le juge Pfisterer a établi un rapport final, daté du 30 avril 1990, concluant que les reproches adressés au fonctionnaire du GRS dans l'émission "Rundschau" n'étaient pas fondés. Pour lui, la rencontre de Morat avait pour seul but une discussion au sujet d'un exposé que le capitaine Kohlschütter devait présenter aux officiers incorporés à la fraction de l'EMA que commandait le fonctionnaire du GRS.

Le 2 mai 1990, le chef du DMF a exposé, dans un communiqué de presse, que le résultat des investigations n'avait pas confirmé les accusations portées contre le fonctionnaire concerné et que l'enquête disciplinaire avait été classée.

2.5.3 Chronologie des événements

La CEP DMF a examiné cette affaire en détail. Elle a procédé à l'audition de nombreux témoins, notamment le fonctionnaire du GRS concerné et le capitaine Kohlschütter, qui ont aussi été confrontés, et étudié divers dossiers, en particulier celui de l'enquête Pfisterer.

Elle a déterminé ce qui suit:

- Kohlschütter était incorporé, depuis le 1er janvier 1974, dans une fraction de l'EMA relevant du GRS;
- il n'a apparemment pas eu d'activités dans le cadre de cette incorporation;
- il travaillait comme correspondant à l'étranger d'un journal suisse alémanique;
- en 1984, un contrôle de sécurité a été effectué à son sujet, comme cela se pratique usuellement pour les membres de la frac-

tion de l'EMA en question; le service chargé du contrôle a donné le "feu vert", sans ajouter de commentaire (demande du 18 avril 1984, "feu vert" du 20 juin 1984);

- le 3 octobre 1984, le responsable de la fraction de l'EMA en question (qui n'était alors pas le fonctionnaire concerné par l'enquête disciplinaire) a adressé à Kohlschütter une liste de 15 à 20 questions précises intéressant le GRS, auxquelles le journaliste devait répondre après avoir recherché des renseignements à l'occasion d'un voyage professionnel. Le responsable se référait à une discussion antérieure avec Kohlschütter (cf. chi. 1.3.3.6.2);
- Kohlschütter a refusé de répondre aux questions; il a par la suite demandé une mutation, souhaitant être incorporé dans une autre fraction de l'EMA;
- la demande de mutation a été étudiée, mais il n'y a pas été donné de suite; le 20 décembre 1985, le responsable de la fraction de l'EMA a écrit à Kohlschütter pour lui dire que la situation serait revue au début de l'année 1986, dans le sens d'une nouvelle incorporation répondant mieux à ses vœux, mais qu'il souhaitait néanmoins pouvoir discuter avec lui à l'occasion;
- par la suite, Kohlschütter n'a pas été muté; il n'a d'ailleurs pas insisté pour l'être;
- le fonctionnaire concerné par l'enquête et Kohlschütter se sont rencontrés à Berne, à une date non établie avec certitude, mais vraisemblablement en 1988, après que le fonctionnaire avait repris la tête de la fraction de l'EMA où Kohlschütter était incorporé;
- le 10 février 1989, la Section d'exploitation a chargé la Section recherche d'obtenir une information de fond sur le no 482 de la "Lettre confidentielle suisse" (mandat no 37); parmi les thèmes abordés dans cette publication figure l'"Union suisse des

journalistes", ainsi que le mouvement pour la paix (cf. chi. 2.4.1);

- lors d'un entretien téléphonique avec le fonctionnaire, Kohlschütter a accepté de faire, devant les membres de la fraction de l'EMA à Grindelwald, un exposé sur la manière dont un journaliste peut se procurer des informations en temps de crise;
- lors d'un autre entretien téléphonique, le fonctionnaire a invité Kohlschütter à déjeuner le 22 mars 1989 dans un restaurant à Morat. Les versions des intéressés divergent quant au motif de cette rencontre: Kohlschütter prétend que le fonctionnaire lui a simplement dit qu'il souhaitait le voir; le fonctionnaire allègue que Kohlschütter désirait obtenir des renseignements complémentaires au sujet de l'exposé qu'il devait faire, notamment sur les participants à la réunion (selon le fonctionnaire, comme il s'agissait d'une manifestation classifiée secrète, les renseignements ne pouvaient pas être donnés par téléphone). Autre divergence: le fonctionnaire soutient que le lieu de la rencontre soit, Morat, a été fixé en raison du fait que Kohlschütter devait se rendre à Moudon dans l'après-midi, alors que Kohlschütter déclare que le fonctionnaire n'était pas au courant de ce voyage lorsqu'il a proposé Morat comme lieu de rencontre;
- le fonctionnaire et Kohlschütter se sont retrouvés à Morat devant le restaurant. Ils se sont ensuite installés à une table, à la salle à manger. Leur discussion a porté sur la politique mondiale. Sur la base des témoignages concordants des deux intéressés, il est établi qu'ils ont parlé de l'Union suisse des journalistes et du Mouvement pour la paix, ainsi que des "Frontorganisationen" en général. Kohlschütter déclare que le fonctionnaire a tâté le terrain pour lui proposer de s'occuper, pour la Section recherche, des deux organisations susmentionnées, en participant notamment à leurs réunions. Kohlschütter déclare avoir refusé. Le fonctionnaire conteste avoir voulu donner un mandat quelconque à Kohlschütter et lui avoir fait une quelconque proposition en ce sens. Il est établi

- aussi qu'il n'a été que brièvement question de l'exposé de Grindelwald lors de la discussion;
- le fonctionnaire a payé le repas, la facture s'élevant à 120.-- ou à 160.-- francs environ. Il ne s'est pas fait rembourser cette somme par le GRS;
 - Kohlschütter déclare qu'en sortant du restaurant, le fonctionnaire lui a dit qu'il pouvait lui payer des honoraires pour des rapports sur ces organisations, mais qu'il a fait semblant de ne pas avoir entendu. Le fonctionnaire conteste en avoir parlé;
 - Kohlschütter et le fonctionnaire se sont quittés à Morat; le premier allègue que la proposition l'avait mis de mauvaise humeur; le second soutient que, lorsqu'il a quitté Kohlschütter, celui-ci n'avait pas l'air fâché;
 - le 24 août 1989, Kohlschütter a fait l'exposé prévu à Grindelwald, devant les officiers incorporés dans la même fraction de l'EMA que lui et en présence du fonctionnaire; les participants ont apprécié l'exposé et le fonctionnaire a remercié Kohlschütter;
 - le 1er septembre 1989, Kohlschütter a écrit au fonctionnaire, lui disant: "Cela m'a fait très plaisir d'être présent à Grindelwald, d'apprendre à connaître de nouveaux visages et de revoir de vieilles connaissances. Je participerai volontiers à nouveau si l'occasion s'en présente. Réfléchissons donc, lors d'une prochaine rencontre, pour déterminer si et comment je pourrais être utile à votre travail - sans que ma conscience de journaliste en subisse de dommage. Vous avez envisagé cette perspective à Grindelwald. Il m'intéresserait beaucoup d'apporter mon expérience, amassée en plus de vingt-cinq ans dans le domaine Nord-Sud et Est-Ouest, au-delà du domaine purement journalistique, dans un 'réservoir de pensée' sérieux et un processus analytique";

- en décembre 1989, la télévision suisse alémanique (DRS) a présenté une émission au cours de laquelle il a été question d'un document de M. Müller-Marzohl, ancien conseiller national, touchant à "l'affaire Bachmann"; après cette émission, Kohlschütter a indiqué à Balz Hosang (rédacteur à la DRS) qu'il lui était arrivé une aventure analogue et a raconté ce qui s'était passé à Morat en mars 1989;
- le 14 février 1990, le chef du DMF a tenu une conférence de presse, déclarant notamment ceci: "le DMF n'exploite aucune service d'information au sens de la police politique, telle que le Ministère public en a la charge"; il ne tient pas non plus de tels fichiers et "le DMF n'est pas une organisation de reniflage" (cf. dossier de presse du DMF du 14 février 1990). Selon Kohlschütter, c'est à ce moment-là qu'il a réalisé que la proposition faite à Morat par le fonctionnaire était illicite, alors qu'avant il considérait seulement l'activité proposée comme contraire à sa propre éthique;
- le même jour, Balz Hosang s'approche de Kohlschütter et lui demande s'il serait d'accord de révéler au public son expérience de Morat;
- le 15 février 1990, les responsables du GRS apprennent que, lors de l'émission "Rundschau" du 20 du même mois, le thème des services de renseignements sera abordé;
- le 15 février 1990 aussi, le chef de la Division renseignements, le chef de la Section recherche (soit, le fonctionnaire en question) et le remplaçant de ce dernier décident qu'il ne faut plus rechercher d'informations sur les "Frontorganisationen" (NB: le fonctionnaire prétend qu'il n'existe aucun lien entre les deux événements du même jour);
- au sein du GRS, on cherche à savoir quel officier apparaîtra dans l'émission; le nom de Kohlschütter est prononcé, parmi d'autres; le fonctionnaire considère comme exclu que Kohlschütter soit cet officier et s'exprime en ce sens devant ses supérieurs;

- le fonctionnaire montre à son chef le message que Kohlschütter lui a écrit le 1er septembre 1989; le chef montre plus tard, parmi d'autres documents, le message au divisionnaire Petit-pierre, ancien chef du GRS, qui doit représenter le DMF lors de l'émission;
- le dimanche 18 février 1990 vers 21 heures, le fonctionnaire tente d'atteindre Kohlschütter par téléphone à son domicile. Kohlschütter est absent et son épouse répond. Le fonctionnaire ne laisse pas de message (selon lui, il a téléphoné car le chef de la Division renseignements lui avait demandé encore une fois si c'était Kohlschütter qui allait apparaître dans l'émission);
- l'émission "Rundschau" est diffusée le 20 février 1990;
- le chef du DMF ouvre le 21 février 1990 une enquête disciplinaire contre le fonctionnaire;
- le 19 avril 1990, le chef du DMF décide le classement de l'enquête disciplinaire;
- le juge fédéral Pfisterer, après un projet, dépose son rapport définitif, daté du 30 avril 1990.

2.5.4 Conclusions

La CEP DMF constate que les déclarations des intéressés divergent sur l'essentiel soit, sur la proposition et l'offre d'argent que le fonctionnaire aurait faites à Kohlschütter. Aucun tiers n'a assisté à la discussion, de sorte que la CEP DMF a examiné l'ensemble des éléments de l'affaire pour en tirer les conclusions utiles.

La CEP DMF a retenu comme particulièrement importants les éléments suivants:

- les déclarations, comme témoins, d'Andreas Kohlschütter et du fonctionnaire du GRS concordent sur le fait que, lors de leur

- rencontre à Morat, ils ont parlé ensemble de l'Union suisse des journalistes (USJ) et du Mouvement pour la paix (MPP);
- le fonctionnaire du GRS n'a d'après lui pas confié à Kohlschütter un mandat au sens strict du terme; Kohlschütter ne l'a d'ailleurs jamais prétendu;
 - lors de son enquête, la CEP DMF a entendu un témoin qui, en relation avec un éventuel mandat de recherche de renseignements à l'étranger, avait été approché par le même fonctionnaire du GRS, d'une manière tout-à-fait comparable à celle utilisée envers Kohlschütter: invitation à un repas dans un hôtel hors de Berne, approche indirecte et prudente, par petites touches, de l'informateur potentiel, en abordant dans la discussion certains thèmes qui signalent un intérêt du GRS, sans toutefois faire état clairement d'un besoin en renseignements;
 - le fonctionnaire du GRS, comme chef de la Section recherche, avait le mandat de rechercher des renseignements sur les "Frontorganisationen" (besoins permanents formulés en 1983, toujours en vigueur) et de se ménager des sources d'informations, dans ce domaine comme dans les autres (voir chi. 1.3.3.6, chi. 2.2 et chi. 2.3.2);
 - la prétendue relation entre la rencontre à Morat, dans un hôtel de classe supérieure, et le repas offert par le fonctionnaire du GRS d'une part, et le but de la discussion telle qu'elle a été présentée à la CEP DMF par ce fonctionnaire d'autre part, n'est pas convaincante, la discussion de Morat n'ayant porté que brièvement sur l'exposé prévu à Grindelwald.

Après avoir apprécié l'ensemble des éléments, en particulier ceux mentionnés ci-dessus, la CEP DMF parvient à la conclusion que le fonctionnaire du GRS n'a pas remis de mandat au sens strict du terme à Andreas Kohlschütter lors de leur rencontre à Morat, mais que celui-ci pouvait conclure qu'il avait tenté en termes voilés, de le convaincre de déployer des activités de renseignement dans le domaine abordé.

La CEP DMF juge l'état de fait autrement que le juge Pfisterer. Elle souligne en outre que le comportement de l'employé du GRS a justifié la suspension de l'enquête car le fonctionnaire avait agi dans le cadre d'un mandat de recherche de renseignements existant.

2.6 Appréciation

La Division renseignements est responsable de l'acquisition et de l'exploitation des renseignements obtenus à l'étranger et servant à apprécier la situation en matière de politique de sécurité. La question se pose de savoir si des renseignements sur l'étranger peuvent être obtenus par le canal de la recherche et de l'exploitation de renseignements sur des personnes en Suisse.

Les collaborateurs unanimes de la Division renseignements que la CEP DMF a interrogés estimaient que l'acquisition de renseignements sur des citoyens suisses n'était pas admissible; en revanche, ils n'excluaient pas que leur service puisse être actif à l'intérieur du pays. En outre, d'aucuns sont d'avis que le traitement d'informations concernant des Suisses est autorisé lorsque l'observation de leur comportement ne constitue pas en soi l'objet des investigations, mais sert à obtenir des renseignements significatifs sur des personnes, organisations, institutions étrangères ou des événements en relation avec l'étranger. On en a donc déduit que la surveillance d'étrangers participant à des manifestations en Suisse, ainsi que l'acquisition de renseignements auprès des "Frontorganisationen" en Suisse, étaient autorisées.

Aucune disposition explicite ne règle la question soulevée en l'espèce. Cependant, le groupe de travail Bachmann constatait déjà dans son rapport que l'acquisition de renseignements concernant des Suisses n'était pas du domaine de compétences du GRS. La CEP DMF partage entièrement cette opinion. La distinction entre le but des informations et les moyens de les obtenir qu'ont établie les représentants de la Division renseignements, peut paraître claire au premier coup d'oeil, mais dans la pratique, une telle différenciation mène à d'insolubles problèmes de délimitation des compétences. Il faut une discipline hors du commun pour ne pas, lors de l'observation d'étrangers à l'intérieur du pays, tenir compte du comportement des Suisses avec qui ils entretiennent des contacts ou bien, lors de l'exploitation de renseignements concernant des organisations suisses, pour prendre uniquement en considération les informations concernant des organisations étrangères, importantes du point de vue de la sécurité. La CEP DMF

telle distinction est insoutenable dans la pratique. Les documents retrouvés à la Division renseignements, sur les "Frontorganisationen" en Suisse en sont la preuve.

La surveillance à des fins de renseignements d'activités de politique intérieure peut représenter une violation des droits politiques et de la personnalité fondamentaux, qui sont garantis par la constitution; semblables pratiques sont par conséquent inadmissibles lorsqu'elles ne reposent pas sur une base légale. Etant donné que celle-ci manque, ce genre de surveillance doit être à l'avenir interdit.

3. Activités d'observation et d'écoute du GRS

3.1 Généralités

Comme mentionné plus haut (chi. 1.3.2.2 et chi. 1.3.4.3.1), la Section technique et le Service SSA de la Section SSM disposent d'un matériel d'écoute et d'observation. La CEP DMF a étudié la question de savoir si elles utilisaient ce matériel pour des surveillances se déroulant hors du cadre légal. Elle était au demeurant consciente du fait que l'existence du matériel ne constituait pas en elle-même un indice d'activités illicites: le SSA reprend en cas de mobilisation les tâches de police de sûreté de l'armée et ses collaborateurs doivent être formés en conséquence. D'autre part, la CEP DMF savait aussi que des activités d'observation au sens de ce qui précède peuvent être effectuées avec d'autres appareils que ceux détenus par les services considérés: apparemment, on trouve aujourd'hui en vente libre des appareils de ce genre; au cours de ses investigations, la CEP DMF a constaté l'évidence du danger d'abus de tels dispositifs par des particuliers.

3.2 Surveillances optiques

La Section technique et le service SSA disposent tous deux de matériel de surveillance visuelle, en particulier des appareils pho-

tographiques et des caméras, en partie dotés de dispositifs à infrarouge, permettant des prises de vues nocturnes sans flash. D'autre part, ces services détiennent du matériel camouflé, dans lequel on peut monter un appareil photographique par exemple, ce qui rend possibles des prises de vues clandestines, c'est-à-dire sans que les personnes photographiées ne le remarquent. Une partie du matériel est acquis dans le commerce, le reste étant construit par la Section technique elle-même.

Le matériel appartenant à la Section SSM est utilisé par les membres de ce service à des fins d'instruction, mais aussi pour la couverture d'exercices de la troupe. La CEP DMF n'a pas eu connaissance de cas où le matériel de surveillance optique aurait été utilisé de manière illégale par des services de l'armée pour l'observation de manifestations politiques ou de personnes isolées. Elle n'a fait aucune constatation allant dans ce sens.

Par contre, le matériel peut être prêté à des autorités civiles de police, aussi bien par le Service SSA que par la Section technique.

3.3 Ecoutes

La Section SSM et la Section technique disposent tous deux d'installations d'écoute, par ou sans fil ("puces"). Comme dans le cas des moyens de surveillance optique, la Section technique construit des appareils elle-même ou les acquiert dans le commerce. La Section technique et la Section SSM ne procèdent pas à des écoutes au moyen de ce matériel. Par contre, le service en met à la disposition du service de sécurité de l'armée à des fins d'exercice et d'instruction.

Les auditions conduites par la CEP DMF ont démontré que tant la Section SSM que la Section technique remettent temporairement des installations d'écoute aux autorités civiles de police. La Police fédérale a utilisé, à diverses reprises, du matériel de surveillance attribué au SSA; le commissaire de la Police fédérale, responsable d'une opération, l'obtient en s'adressant directement

à la Section SSM, puis le restitue par la même voie. La CEP DMF a pu établir que des corps de police cantonaux ont aussi bénéficié de prêts de la part du Service SSA, pour compléter leur matériel dans le cadre de leur activité de police judiciaire. Les mêmes remarques s'appliquent à la Section technique, où la compétence pour la remise d'installations appartient au chef de la section ou au chef d'un service.

Il arrive qu'un fonctionnaire de la Section technique participe à l'installation des appareils sur les lieux de leur engagement, mais cela ne s'avère pas souvent nécessaire car les policiers chargés des surveillances sont généralement incorporés au SSA, où ils ont reçu une instruction adéquate.

La CEP DMF a pu déterminer que, de manière très générale, les responsables de la Section technique se contentaient d'une assurance orale du policier demandeur, sans exiger la production de la décision judiciaire selon laquelle la surveillance était autorisée par un juge d'instruction ou une autre autorité compétente. Ces responsables ont précisé que parfois les affaires sont urgentes, ce qui ne permettrait pas d'attendre la décision écrite.

Les appareils sont remis contre quittances, mais la Section technique ne répertorie pas celles-ci, de sorte qu'il est difficile de déterminer le nombre de cas où du matériel a été prêté. Le chef de la section a toutefois pu indiquer que la Police fédérale, celles des cantons de Berne et Fribourg et celle de la Ville de Berne ont bénéficié de prêts à une vingtaine de reprises entre 1975 et 1990. En 1990, par exemple, la Section technique a remis des appareils à deux reprises à la police bernoise, pour une enquête relative à un meurtre et une autre à une affaire de stupéfiants. En règle générale, la durée du prêt ne dépasse pas quelques jours.

3.4 Surveillances téléphoniques

- Au moyen du matériel du GRS

La CEP DMF n'a pas pu établir que la Section technique détiendrait des appareils utilisables pour la mise en oeuvre de contrôles téléphoniques. Au demeurant, la Section technique pourrait sans aucun doute en construire elle-même, car ses collaborateurs disposent des connaissances techniques et de l'habileté nécessaires; elle pourrait aussi en trouver sur le marché.

Des appareils de ce genre se trouvent dans le matériel de corps du Service de sécurité de l'armée. D'après les déclarations de ses responsables, entendus comme témoins par la CEP DMF, le Service de sécurité de l'armée n'utiliserait ce matériel que pour l'instruction et des exercices. Les autres services de l'armée n'ont pas accès à ces appareils, car ceux-ci ne peuvent être retirés des arsenaux que sur ordre du Service SSA.

- Par les PTT

La CEP DMF, sur la base du témoignage du fonctionnaire des PTT responsable des contrôles téléphoniques, exclut que le GRS ait tenté de confier aux PTT des mandats pour des contrôles téléphoniques. Il est toutefois apparu au cours de l'enquête qu'au Ministère public de la Confédération, le substitut du Procureur de la Confédération - qui est aussi le chef de la Police fédérale - avait la compétence de délivrer des mandats de surveillances téléphoniques. Eu égard à la double fonction de l'intéressé, chef de la Police fédérale et de la Division sécurité, la CEP DMF doit constater que le GRS disposait d'une voie d'accès directe pour des contrôles téléphoniques effectués par les PTT. M. Peter Huber, chef de la Police fédérale et de la Division sécurité, en congé, entendu comme témoin, a contesté expressément une telle activité: "De la part des militaires, de tels contrôles n'ont certainement pas été effectués avec mon assentiment". Il est toutefois établi que la Division sécurité a eu connaissance du résultat d'écoutes téléphoniques ordonnées par le Procureur de la Confédération avec

l'approbation du président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, et que les informations ainsi obtenues ont été retranscrites dans les fichiers de la Section SSM (voir partie III, chi. 2.1.1.2).

3.5 Cas particuliers

Un ancien fonctionnaire de la Section technique a fait transmettre à la CEP DMF une information, au sens de laquelle cette section aurait procédé à des écoutes au Palais fédéral, plus exactement dans les locaux du Parlement. Un autre état de faits est cependant apparu au cours de l'audition de cet ancien fonctionnaire. D'après les explications de ce témoin, il aurait déduit de déclarations faites par deux autres collaborateurs de la Section technique que cette section aurait placé, voici quelques années, une installation d'écoute, composée de microphones et d'appareils d'enregistrement, dans la salle des débats de l'un des deux conseils. Il n'a pas pu donner d'indications plus précises au sujet de cette affaire.

D'après les constatations de la CEP DMF, il est exact que la Section technique oeuvre à l'occasion dans les locaux du Parlement. Elle a entre autres dû s'assurer que des rapports ne soient pas écoutés ou communiqués à l'extérieur lors de discussions finales d'exercices de défense générale, discussions qui se sont déroulées dans la salle du Conseil national. La CEP DMF tient pour improbable qu'elle ait mis en place des installations d'écoute dans les locaux du Parlement. L'écoute clandestine d'un débat en plenum n'aurait aucun sens puisque les débats sont publics et retransmis par les média (avant la session d'été 1990, il n'y avait eu aucun débat à huis-clos depuis le 6 décembre 1944). S'il s'agissait d'écouter les conversations de certains parlementaires, le résultat aurait été hasardeux pour des raisons techniques (les microphones directionnels ne sont efficaces que si aucune source de bruit ne se trouve entre eux et la personne à surveiller), ou l'entreprise aurait été trop risquée (dimensions des microphones directionnels et des microphones que l'on pourrait, par exemple, placer sous le pupitre d'un député). Personne, parmi les

intéressés et les autres témoins entendus, n'a accrédité la thèse avancée par l'ancien collaborateur. La CEP DMF n'a pas trouvé d'autre élément allant dans le sens de cette version des faits.

La CEP DMF a établi, dans le cadre de son enquête, qu'une autorité judiciaire d'instruction avait récemment décidé, avec l'approbation du président du Tribunal militaire de cassation, la surveillance téléphonique d'un membre des Chambres fédérales. La CEP DMF a examiné ce cas et constaté que les présidents des conseils n'avaient pas donné leur autorisation pour cette mesure parce que l'état des faits à l'origine de cette surveillance que les PTT ont entreprise entre deux sessions, avait déjà été établi avant l'élection du parlementaire concerné à l'Assemblée fédérale.

Appréciation

Le Service de sécurité de l'armée (SSA) et la Section technique disposent de matériel d'observation et d'écoute dans le cadre des tâches qui leur sont confiées par le règlement de l'état-major du Groupement de l'EMG et par l'arrêté du Conseil fédéral concernant le Service de sécurité de l'armée. La CEP DMF n'a pas pu constater de dépassement de compétence de ces services dans l'utilisation de ces moyens.

En ce qui concerne le prêt de matériel à des services civils de police, la CEP DMF juge qu'il est nécessaire que les responsables de la Section technique et de le Service SSA s'assurent que les appareils qu'ils mettent à disposition seront utilisés conformément à la législation en vigueur.

En matière d'écoutes téléphoniques, le cumul des fonctions de chef de la Police fédérale et de chef de la Division sécurité fait également naître quelques doutes; même si la CEP DMF n'a trouvé aucun élément permettant de conclure à un abus de cette double fonction au profit du GRS (le report des relevés d'écoutes téléphoniques du fichier de la Police fédérale sur celui de la Section SSM se situe dans un autre contexte), le simple fait que la possibilité qu'un abus se produise doit être évité sur le plan institutionnel. C'est

pour cette raison aussi que la double fonction de chef de la Police fédérale et de chef de la Division sécurité doit être abolie.

Compte tenu des conditions dans lesquelles l'écoute téléphonique d'un parlementaire a été réalisée, cette opération ne prête pas le flanc à la critique du point de vue des dispositions sur l'immunité.

4. Contrôles de sécurité dans le domaine militaire

4.1 Définition et but

Un contrôle de sécurité a pour objet de réunir des informations sur les personnes concernées, auprès de services administratifs et de tiers; le but de ce contrôle est d'écarter d'éventuels risques pour la sécurité lorsque la personne en question a accès à des documents classifiés.

Ces dernières années, les contrôles de sécurité ont été à plusieurs reprises au centre de débats. Il faut d'abord mentionner le rapport du 21 octobre 1977 du groupe de travail Jeanmaire. Au chiffre 8.11 de ce rapport, on lit la conclusion suivante: "Pour les fonctionnaires appelés à accomplir les tâches présentant des risques spéciaux sur le plan de la sécurité, il faut prévoir un examen portant sur la sécurité." Puis, il convient de rappeler le rapport de la Commission de gestion et de la Commission des affaires militaires du Conseil national sur leurs enquêtes complémentaires concernant les conséquences de l'affaire Jeanmaire, rapport du 29 mai 1979. Recommandation (chiffre 32, paragraphe 2) est faite au Conseil fédéral "de ne pas perdre de vue les améliorations à apporter aux contrôles de sécurité". Ensuite, la CEP DFJP a examiné en détail l'exécution d'un examen de sécurité portant sur des candidats qui avaient sollicité un emploi au sein de l'administration fédérale (rapport de la CEP DFJP du 22.11.89, pp. 185 ss). Enfin, le Conseil fédéral soumettait à l'Assemblée fédérale son message du 28.6.1989 concernant la révision partielle de l'organisation militaire (OM) et la révision totale de l'arrêté fédéral concernant la formation

des officiers. Ce projet de loi prévoyait dans son article 148bis d'inclure dans la loi la possibilité de procéder à des contrôles de sécurité dans le domaine militaire. Le Conseil des Etats en 1989 et le Conseil national en 1990 ont biffé cet article; les deux Chambres souhaitaient attendre les résultats de la CEP DFJP et des débats sur la loi sur la protection des données.

Au sein du GRS, ce sont la Section SSM et l'OCS qui se chargent de procéder aux contrôles de sécurité nécessaires dans le secteur militaire. C'est pourquoi l'enquête de la CEP DMF n'a porté que sur ce type spécifique de contrôles de sécurité. Cependant, il ne faut pas oublier que les problèmes posés par ces contrôles sont déjà connus en grande partie par des enquêtes antérieures, notamment celle de la CEP DFJP concernant les contrôles de sécurité dans le domaine civil.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance du 9 mai 1990 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire (cf. chi. 4.2) a eu pour conséquence que les contrôles de sécurité des militaires et des personnes soumises aux prescriptions concernant la sauvegarde du secret ont, à plusieurs égards, été entièrement redéfinis.

4.2 Bases juridiques

Depuis le 9 mai 1990, l'ordonnance du Conseil fédéral concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire, est en vigueur. Elle règle les contrôles de membres de l'armée et de personnes à contrôler dans le cadre de la procédure de sauvegarde du secret (personnes dites "tiers"; cf. chi. 4.3.2). Les dispositions exécutoires sont fixées dans une directive du chef de l'EMG du 22 août 1990 (entrée en vigueur le 1er octobre 1990). Une réglementation équivalente applicable aux employés du DMF fait encore défaut.

L'ordonnance est conçue pour être une solution transitoire et est de durée limitée. Elle se substitue à des bases légales totalement insuffisantes, à savoir l'ordonnance du DMF concernant les deman-

des de renseignements sur les militaires, du 15 juillet 1965 (non publiée) et - pour autant que des contrôles de sécurité concernent des civils - l'ordonnance du DMF du 31 octobre 1979 concernant les procédures à suivre lors de la passation de contrats dont le contenu est classifié du point de vue militaire.

De l'ordonnance du 9 mai 1990 découle une énumération complète des cas pour lesquels il est possible d'ordonner des contrôles de sécurité dans le domaine militaire. Cette énumération concorde avec les ordonnances relatives au concept de sauvegarde du secret, par lesquelles des contrôles de sécurité de personnes sont exigés (ordonnance du Conseil fédéral du 2 mai 1990 concernant la protection des ouvrages militaires et ordonnance du DMF du 1er mai 1990 concernant la protection des informations militaires).

Après que le Conseil fédéral a décidé que les fonctionnaires du DMF ne devaient plus être soumis à des prescriptions spéciales, mandat a été donné de préparer une ordonnance du Conseil fédéral concernant le contrôle de sécurité de personnes applicable aux employés de la Confédération. Cette ordonnance n'est cependant pas encore entrée en force. Par conséquent, les anciennes dispositions, qui sont insuffisantes, sont encore formellement valables pour les employés du DMF, dispositions qui ont été levées pour les membres de l'armée et les personnes astreintes à une procédure de sauvegarde du secret. Il s'agit en l'occurrence de l'ordonnance du DMF du 18 mars 1965 concernant l'organisation pour la sauvegarde du secret militaire et des directives du chef de l'EMG concernant les contrôles de sécurité des employés de l'administration militaire fédérale (non publiée).

4.3 Personnes contrôlées

4.3.1 Membres de l'armée

4.3.1.1 Procédure

L'article 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 9 mai 1990, énumère de façon exhaustive les membres de l'armée que l'on est autorisé à contrôler. Il s'agit des militaires prévus pour l'avancement au grade de sous-officier supérieur et d'officier, ou de titulaires d'une fonction analogue; de militaires prévus pour l'incorporation dans des fonctions spéciales (éclaireurs, surveillance radio, utilisation d'appareils qui servent à transmettre des informations classifiées); militaires qui ont accès aux zones protégées 2 ou 3 dans des ouvrages militaires ou à du matériel d'armée classifié secret, ou des informations classifiées secrètes ou confidentielles.

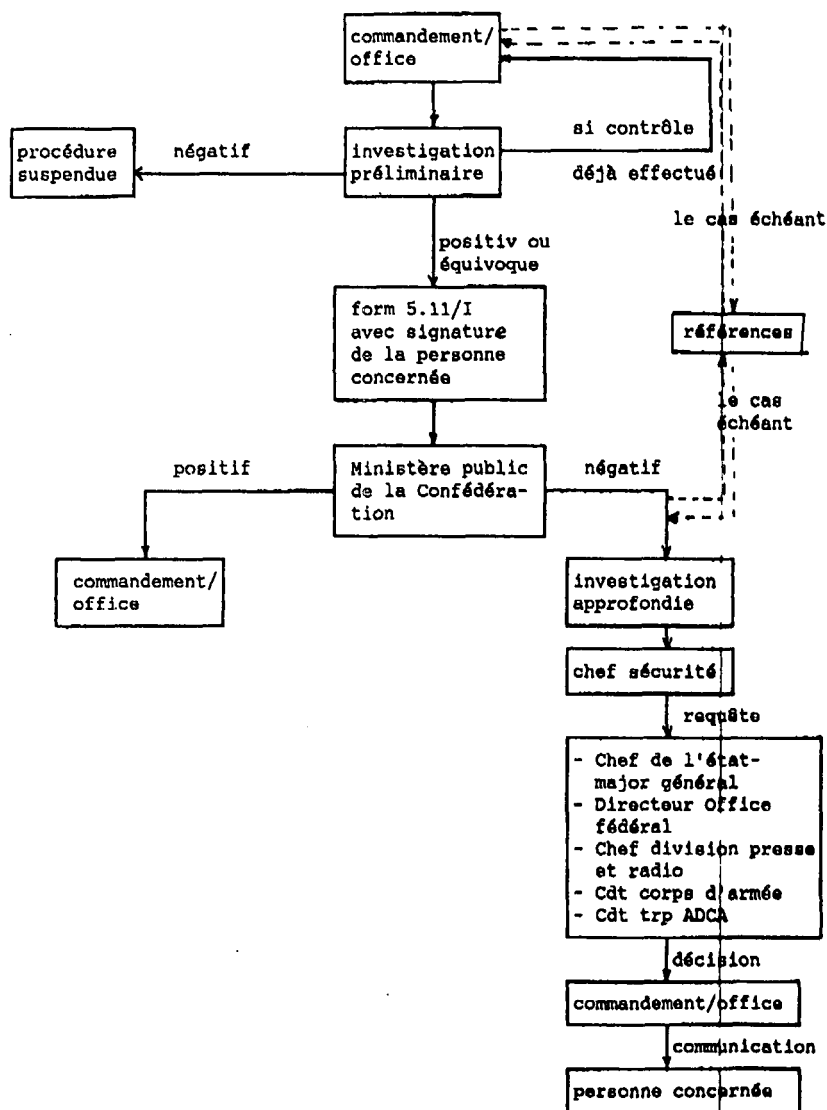
A la différence des anciennes prescriptions en vigueur avant le 9 mai 1990, on remarque en particulier qu'un contrôle de sécurité n'est exigé qu'à partir du grade de sous-officier supérieur. En vertu de l'ancien droit, les recrues, soldats et appointés prévus pour un service d'avancement étaient également soumis à un contrôle de sécurité. Par ailleurs, un tel contrôle n'est plus systématiquement demandé pour toutes les femmes qui s'inscrivent au Service féminin de l'armée (SFA), mais seulement pour celles prévues pour une incorporation ou une fonction rendant le contrôle nécessaire.

L'organe requérant détermine au préalable si le militaire remplit les conditions pour l'engagement prévu. Cet examen comporte par exemple la consultation des données enregistrées dans le système de contrôle PISA (cf. partie III, chi. 5), où sont aussi enregistrés des jugements prononcés par des tribunaux civils. En présence d'antécédents ou d'inscriptions, ou si le contrôle préliminaire s'avère douteux, des renseignements supplémentaires peuvent être recherchés avec l'accord écrit du militaire concerné, par le Ministère public de la Confédération (formulaire 5.11/I), auprès de personnes citées comme références, d'offices de

poursuites et faillites, d'autorités de police de la Confédération et des cantons et d'autorités judiciaires pénales.

S'il n'y a aucun antécédent ni aucune inscription, le Ministère public de la Confédération renvoie les demandes à l'organe requérant, qui prend la décision et la notifie à la personne concernée. Lorsqu'il y a des antécédents ou des inscriptions, le Ministère public de la Confédération envoie au chef de la Division sécurité les documents obtenus lors du contrôle de sécurité. Le chef de la Division sécurité fait une proposition concernant la formation prévue pour le militaire ou son engagement et transmet le dossier pour décision au directeur de l'office fédéral concerné, au chef de la Division presse et radio, aux commandants des corps d'armée et des troupes d'aviation et de défense contre avions. Ces officiers communiquent leur décision à l'organe requérant qui notifie la décision à la personne concernée.

La procédure peut être présentée schématiquement de la façon suivante:



4.3.1.2 Traitement, utilisation et conservation des données. Protection juridique

Selon l'ordonnance du 9 mai 1990 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire, ces données ne peuvent être utilisées que dans les limites des buts de cette ordonnance. Les données doivent être conservées par l'office fédéral concerné, la Division presse et radio, le chef de l'EMG ou les commandants des Grandes Unités pendant cinq ans et doivent être ensuite détruites (art. 5, al. 1 à 3 de l'ordonnance).

Les personnes dont les données ont été enregistrées ont le droit de les consulter. Par décision, la consultation peut être refusée, limitée ou reportée lorsque:

- des informations ont été fournies sur des procédures d'enquête en cours, ou sur des constatations faites dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, le contre-espionnage et le crime organisé;
- d'importants intérêts de tiers dignes de protection seraient violés;
- des obligations de sauvegarde du secret seraient violées;
- une écoute téléphonique et une surveillance du courrier postal remontant à moins de dix ans seraient révélées (art. 6, al. 3, lit. a-d de l'ordonnance).

La personne concernée peut par ailleurs exiger la rectification de données fausses. Elle peut faire recours contre la décision sur la limitation du droit de consultation ou le refus de rectification, conformément à l'article 12 de l'ordonnance sur les contrôles PISA (lettre du DMF au Conseil fédéral du 12 avril 1990 au sujet de l'ordonnance concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire, chi. 2.1).

4.3.1.3 La procédure selon l'ancien droit

L'ancienne procédure était basée sur la décision non publiée du DMF du 15 juillet 1965 concernant les demandes de renseignements

sur les militaires. Elle a été remplacée par l'ordonnance du 9 mai 1990 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire. La CEP DMF, lors de ses recherches, ayant essentiellement rencontré des états de faits dont l'origine remonte à l'ancienne procédure, une brève présentation de cette ancienne réglementation se justifie donc ici.

Selon la décision du DMF du 15 juillet 1965, les commandants de troupe, de cours et d'école devaient demander les renseignements de police aux autorités de police du canton de domicile du militaire concerné et obtenir des renseignements d'ordre privé auprès de personnes qui le connaissaient bien.

Le formulaire 5.11 permettait d'obtenir auprès des autorités de police cantonales des renseignements sur les points suivants:

1. Faits relevant de la police et du droit pénal
2. Poursuites et actes de défaut de biens
3. Activité politique extrémiste
4. Faits particuliers.

Comme justification pour les questions en rapport avec des faits d'ordre policier ou pénal, la CEP DMF s'est vu nommer les articles 16 à 18bis de la loi sur l'organisation militaire et les articles 27 et 28 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 21 décembre 1981 sur l'avancement et les mutations dans l'armée. Ces dispositions prévoient certaines restrictions à l'avancement lorsqu'un candidat fait l'objet d'une instruction pénale ou qu'il a été condamné à une peine d'emprisonnement ou de réclusion non encore éteinte, qu'il est en faillite ou est l'objet de poursuites infructueuses.

Pour la question 3, il n'a pas été possible de trouver une justification analogue à celle des questions 1 et 2. Dans sa réponse à la question ordinaire Carobbio (77.634 du 16 mars 1977, Bull. off. 1977, CN 952), le Conseil fédéral donnait la définition suivante de la notion utilisée: "Est considéré comme exerçant une activité politique extrémiste celui qui tend à transformer notre régime par des voies antidémocratiques en n'hésitant pas, le cas échéant, à

faire usage de la violence. Des fonctions impliquant de hautes responsabilités ne sauraient être confiées à des hommes qui s'efforcent de supprimer l'armée." Le Conseil fédéral a encore affirmé que l'armée ne disposait pas de fichier contenant des indications d'ordre politique sur les personnes. Et d'ajouter qu'on ne pourrait pas non plus à l'avenir renoncer à demander des renseignements de police (lettres d et f de la réponse du Conseil fédéral.

Le chiffre 3 du formulaire de renseignements de police a tout particulièrement retenu l'attention de la CEP DMF, ce point semblant très propice à la réunion de données sensibles sur les personnes soumises à un contrôle. Dans ses recherches sur cette question, la CEP DMF s'appuyait sur les résultats d'une enquête de l'administration militaire fédérale du 12.3.1990; celle-ci avait eu pour objet de vérifier dans tous les dossiers de candidats et de recrues se trouvant dans les offices fédéraux administrant des troupes, les mentions apportées sous chiffre 3 des renseignements de police. Par ailleurs, dans le cadre de ses inspections auprès des offices fédéraux et des troupes, la CEP DMF a procédé elle-même à des contrôles par sondage.

D'après ces investigations, une très faible proportion des formulaires 5.11 contenaient une indication portée par les organes cantonaux de police, sous chiffre 3. Les rares mentions étaient de nature très variée. Ainsi, on lit les commentaires suivants sous "activités politiques extrémistes":

- "Il est militant au sein du parti radical"
- "X est inscrit au parti "social démocratique" de Y."
- "Selon les indications fournies par la mère de X, celui-ci est un anti-militariste convaincu. Cela au grand dam de ses parents. Pour les questions ayant trait aux réfugiés aussi, X ne partage absolument pas l'avis de ses parents. Il est également un fidèle lecteur de la "Wochenzeitung". Ce changement d'opinion est intervenu durant l'apprentissage de X à Y."
- "documents positifs au service de renseignements" (contacts radio avec Radio Moscou)"

- "Ne se livre pas à des activités politiques extrémistes. D'après ce que je sais, il est actif au sein d'un groupe religieux (secte)"
- "Ecologiste très engagé. Orientation politique peu claire"
- "Son père fut co-fondateur et président du groupement politique 'Colonia italiana libera' en Suisse"
- "X est un bon patriote"

Sous chiffre 4 ("Faits particuliers"), on trouvait les remarques les plus diverses. Les déclarations figurant sous chiffre 3 y étaient en partie précisées. C'est ainsi, par exemple, qu'on y mentionne, concernant le militaire inscrit au parti social démocratique: "L'intéressé est honorablement connu dans notre région."

Par ailleurs, on y jugeait également les aptitudes militaires: "... de plus, seul un service non armé entrerait en ligne de compte", ou "... les autorités ont dû intervenir en raison de ses méthodes éducatives extrêmes. (...) Je ne peux pas juger s'il est apte à occuper des fonctions de supérieur."

Le formulaire dûment rempli devait ensuite être renvoyé à l'organe requérant, où il était classé dans le dossier personnel correspondant. "En cas de doute" sur les questions 1 et 3, le formulaire devait lui être retourné par l'intermédiaire du Bureau central de police ou du Ministère public de la Confédération. Un double du questionnaire était conservé dans les archives des autorités de police cantonales.

Le Ministère public de la Confédération vérifiait, sur la base de ses propres registres, s'il convenait d'émettre une objection concernant les fonctions prévues pour le militaire en question. Si un fait indiqué par les autorités de police du canton n'était pas encore connu, il était enregistré. Ensuite, le formulaire était transmis pour décision à l'organe requérant.

Compte tenu de l'attention croissante portée à la protection des données, plusieurs cantons ont signalé dès 1983 l'insuffisance des bases légales régissant l'échange de données entre les cantons et

la Confédération. Cette situation ne paraissant pas devoir se modifier rapidement plusieurs cantons ont cessé de transmettre des informations aux autorités militaires au moyen du formulaire 5.11. Dans un canton, une loi sur la protection des données est entrée en vigueur, qui rendait impossible la communication de renseignements de police. D'autres gouvernements cantonaux ont attiré l'attention sur le fait que la Confédération n'appliquait pas de procédure réciproque et qu'elle ne donnait pas d'informations militaires aux cantons sur les candidats à la police, en se référant à l'article 151, alinéa 3 de la loi sur l'organisation militaire (OM).

Le 8 août 1988, l'état-major du Groupement de l'instruction a donné l'ordre à tous les offices fédéraux chargés d'administrer des troupes d'adresser dorénavant à la Section SSM toutes les demandes de renseignements de police que les services cantonaux de police ne fournissaient plus. Les réponses de la Section SSM étaient formulées de la façon suivante: "rien de préjudiciable" ou "inapte".

A la Section SSM, c'est le Service de Prévention qui était chargé de traiter les contrôles de sécurité. Il n'a tout d'abord effectué ces contrôles qu'en se basant sur les extraits du Casier judiciaire central et sur les fichiers de la Police fédérale. Si les renseignements fournis étaient imprécis, les responsables s'adressaient - en général seulement par téléphone - aux commandements de police des cantons ou à ceux des Villes de Berne et Zurich pour obtenir des renseignements complémentaires. Par ailleurs, dans des cas isolés, des demandes étaient adressées aux offices de poursuites et de faillites cantonaux pour savoir si la personne concernée était poursuivie ou si elle faisait l'objet d'actes de défaut de biens ou de retenues sur son salaire.

A la Section SSM, chaque contrôle de sécurité aboutissant à une recommandation négative était fiché. S'il n'y avait pas d'objection, l'enregistrement des résultats du contrôle de sécurité sur une fiche dépendait du cas traité. Tous les contrôles de sécurité concernant des aspirants étaient enregistrés sur une liste de contrôle informatisée, avec la mention "apte", "inapte"

ou "refusé" (cf. partie III, chi. 2.1.4.4). Les cas posant des problèmes étaient soumis pour appréciation et décision au chef de la sécurité alors en fonctions. En général, une fiche supplémentaire existait pour de tels cas dans le fichier de la Police fédérale.

4.3.2 Tiers

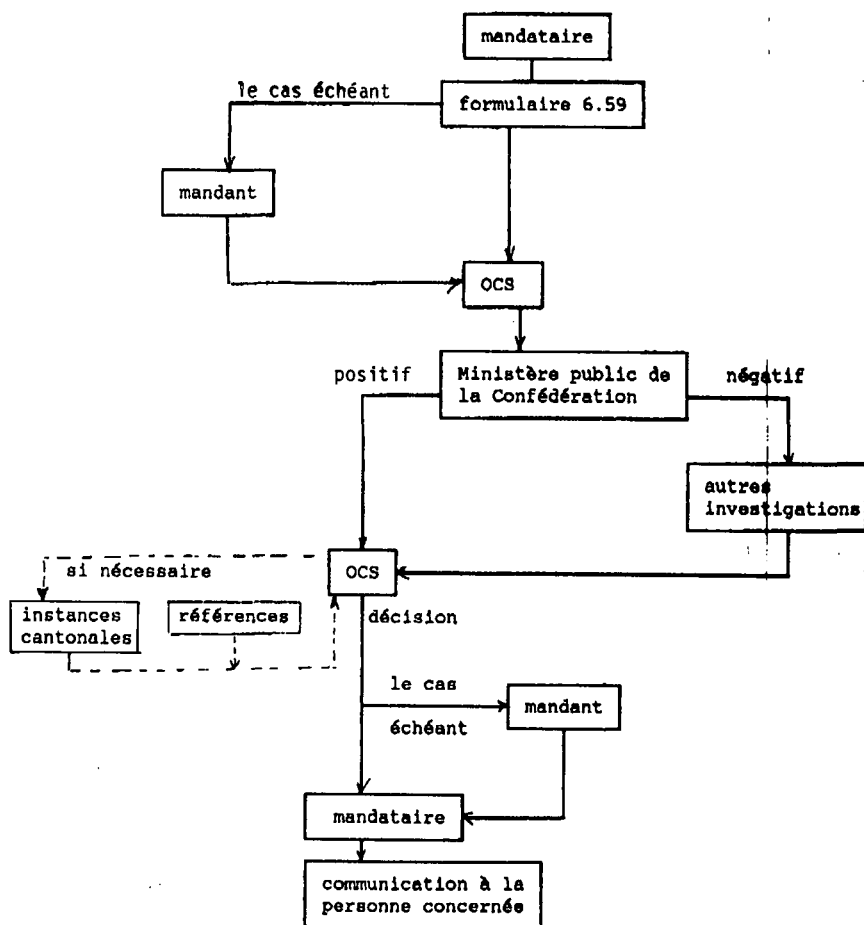
4.3.2.1 Procédure

Le mandataire (par exemple, une entreprise industrielle) annonce les personnes à qui il souhaite communiquer pour traitement des informations militaires classifiées ou autoriser l'accès à une installation militaire de zone protégée 2 ou 3; il le fait directement à l'aide du formulaire 6.59 ou par l'intermédiaire du mandant (un office fédéral) à l'OCS qui transmet les documents au Ministère public de la Confédération pour élucidation.

Au Ministère public de la Confédération, le Bureau central de police requiert un extrait du casier judiciaire. Si le contenu de cet extrait ou l'activité prévue exige que l'on prenne des renseignements complémentaires, le dossier est transmis à la Police fédérale. Si aucun antécédent ni aucune inscription ne figure à la Police fédérale, cette dernière renvoie la demande à l'OCS qui peut alors demander des renseignements aux personnes citées comme références et aux organes cantonaux (Office des poursuites et faillites; autorités de police et autorités judiciaires pénales). Si dans les dossiers de la Police fédérale existent des antécédents ou des inscriptions, elle demande les données nécessaires aux organes cantonaux et les transmet ensuite à l'OCS qui prend la décision de sécurité et en informe le mandataire, et, le cas échéant, l'organe requérant (mandant). Le mandataire est tenu de communiquer à l'intéressé la décision de sécurité dans un délai de dix jours ouvrables après réception de la réponse et de l'informer de son droit de consulter les données le concernant, d'en demander la rectification ou de les contester.

La personne concernée doit au préalable donner son accord pour qu'un contrôle de sécurité soit effectué.

La procédure peut être schématiquement présentée de la façon suivante:



4.3.2.2 Traitement, utilisation et conservation des données. Protection juridique

Selon l'ordonnance du 9 mai 1990 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire, toutes les données doivent être conservées par l'OCS et détruites après cinq ans. En cas de confirmation de l'occupation en question, un nouveau contrôle doit être effectué (art. 11, al. 2 et 3 de l'ordonnance).

Les tiers contrôlés ont le droit de demander de consulter les données les concernant et d'en demander la rectification; ce droit repose, tout comme le droit de recours, sur la même base que celui des membres de l'armée (art. 12 et 13 de l'ordonnance du 9 mai 1990).

4.3.3 Employés du DMF

4.3.3.1 Procédure

La procédure ne respecte plus, sous tous ses aspects, le chiffre 4.2 des bases juridiques mentionnées. Dans la pratique, l'organe requérant annonce à l'OCS une personne à contrôler. Celui-ci demande au Casier judiciaire central un extrait des peines antérieures de l'intéressé, puis transmet la demande à la Police fédérale. C'est le fonctionnaire de la Police fédérale chargé du dossier, qui effectue le contrôle de sécurité proprement dit, sur la base des fichiers de la Police fédérale, et qui informe l'OCS de son appréciation par la mention "apte", "inapte" ou "apte sous réserve". La Police fédérale ne fournit pas de justification de cette appréciation. L'OCS informe ensuite l'organe requérant de la décision.

La décision d'émettre une objection à l'encontre d'une personne est donc prise en premier lieu par la Police fédérale. Si elle ne formule aucune objection, alors que la personne a fait l'objet d'une condamnation antérieure, c'est l'OCS qui prend la décision de sécurité selon ses propres critères.

Les candidats à des postes à haut risques (par exemple à l'état-major du Groupement de l'EMG) sont en outre soumis à une procédure spéciale. Le candidat doit d'abord remplir un questionnaire de dix pages, dans lequel lui sont posées les questions essentielles concernant sa personne, sa situation familiale, sa situation financière et ses séjours à l'étranger. Il a ensuite un entretien avec l'un des fonctionnaires de la Section SSM au sujet des réponses données dans le questionnaire. Le candidat est ensuite informé des diverses méthodes et possibilités qui permettraient de faire pression sur lui et de leurs conséquences éventuelles.

Une confirmation écrite de cet entretien de sécurité est transmise au service du personnel compétent pour classement dans le dossier personnel.

4.3.3.2 Traitement, utilisation et conservation des données. Protection juridique

Il n'existe aucune prescription dans ce domaine. Dans la pratique, la question d'un nouveau contrôle de sécurité est résolue de cas en cas. On l'exigera par exemple, dans le cadre des contrôles de sécurité des employés du DMF, lorsque des faits nouveaux apparaissent et qu'ils font naître des doutes quant à la fiabilité d'une personne en matière de sécurité.

Les données enregistrées à l'OCS n'ont pas été détruites jusqu'à présent. Cet office dispose de dossiers de contrôles de sécurité (extraits de casiers judiciaires et informations sur les résultats des contrôles effectués par la Police fédérale) qui remontent à 1965 (cf. partie III, chi. 2.2.1 et 2.3).

4.4 Appréciation

Tant au sein de l'armée que de l'administration militaire fédérale, de nombreuses tâches supposent que les personnes qui doivent les remplir aient accès à du matériel classifié (ouvrages,

documents, etc.). Il y a là un risque inhérent que les personnes autorisées abusent d'une quelconque façon des connaissances acquises dans l'exercice de leur activité. Du point de vue du maintien du secret, il est donc essentiel de limiter l'accès au matériel classifié aux seules personnes "ayant fait l'objet d'un contrôle de sécurité et garantissant une exécution correcte du mandat et des tâches confiées" (message concernant la révision partielle de l'organisation militaire et la révision totale de l'arrêté fédéral concernant la formation des officiers, du 28 juin 1989). Il ne fait aucun doute que ces exigences en matière de sécurité sont justifiées.

C'est pourquoi la CEP DMF ne conteste pas l'institution du contrôle de sécurité en tant que tel; en revanche, elle émet des critiques sur la manière dont ces contrôles ont été menés et le sont encore en partie, dans le domaine militaire, pour les raisons suivantes:

4.4.1 Critique principale: il n'est pas tenu compte des exigences en matière de protection des données

En matière de contrôles de sécurité, il existe un conflit entre la nécessité pour l'administration d'être en mesure de procéder à des contrôles efficaces en vue de minimiser les risques d'atteinte à la sécurité et les exigences de la protection des données de la personne contrôlée. La CEP DMF critique pour l'essentiel le fait que lors des contrôles de sécurité effectués jusqu'à très récemment, les exigences en matière de protection des données n'aient pas été suffisamment prises en compte.

Toutefois, au cours de ces dernières années, l'idée s'est peu à peu imposée au DMF aussi qu'il fallait donner plus d'importance à la protection des données lors de contrôles de sécurité. Deux exemples le démontrent clairement: dans sa réponse à la question ordinaire Carobbio du 16 mars 1977 (cf. chi. 4.3.1.3), le Conseil fédéral a encore décrit ce conflit d'intérêt comme suit: "La sécurité et l'autoprotection de l'Etat exigent que les militaires appelés à assumer un commandement ou des fonctions spéciales soient

l'objet d'une enquête portant sur leur personne et leur situation. On ne saurait dès lors renoncer à recueillir des renseignements de police." Il ne fait aucune allusion aux intérêts de la personne concernée. L'esprit de l'ordonnance du 9 mai 1990 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire est en revanche tout autre. Dans l'article définissant les buts, il est expressément spécifié que cette ordonnance doit garantir la sécurité de l'Etat et sauvegarder les droits de la personnalité des personnes concernées (art. 1, al. 2 de l'ordonnance du 9 mai 1990).

De plus, les travaux préliminaires en vue du projet de révision de l'article 148bis de la loi sur l'organisation militaire remontent à 1985. Dans un projet de message du 18 avril 1985 pour une loi fédérale concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire, il est indiqué que les bases légales en vigueur sont insuffisantes dans ce domaine. Avec la révision de l'article 148bis de la loi sur l'organisation militaire, il s'agirait de ce fait de prendre en compte les principes de la protection des données.

4.4.2 L'absence de bases légales

Il n'est pas nécessaire d'expliquer plus avant que la réunion de données personnelles peut affecter les droits de la personnalité des personnes soumises à un contrôle de sécurité. Face à l'intérêt légitime de l'Etat de disposer de contrôles de sécurité aussi complets que possible en réunissant un maximum de données personnelles, se dresse l'intérêt des personnes concernées de protéger leur personnalité.

Les interventions de l'Etat dans les droits fondamentaux de la personnalité requièrent - selon la conception actuelle unanime du droit - une base légale claire, c'est-à-dire une loi formelle. Il ne suffit pas de régler les contrôles de sécurité par la voie d'une ordonnance du Conseil fédéral, encore moins par la voie d'une ordonnance de l'administration. Une telle réglementation peut à la rigueur servir de solution transitoire, l'absence de loi

formelle en la matière représente à la longue une lacune grave. La préparation de dispositions à l'échelon d'une loi (éventuellement dans le cadre d'une révision de l'OM) est impérative et urgente.

La situation en matière de contrôles de sécurité des employés du DMF est insoutenable. Des dispositions claires relatives à l'accès, aux possibilités de recours et de rectification, ainsi qu'à la conservation et à la destruction des données sont indispensables.

4.4.3 Définition imprécise des compétences

Si aucune objection n'est formulée dans le cadre d'un contrôle, la compétence d'engager ou de former la personne concernée relève indubitablement de l'organe requérant. S'il y a eu objection, en revanche, il n'est pas clair si l'organe requérant peut malgré tout engager l'intéressé (ce qui est, par exemple, expressément formulé au chi. 4 des directives du chef de l'EMG, du 22.5.1967, concernant les contrôles de sécurité des employés de l'administration militaire fédérale) ou si la décision de la Section SSM ou de l'OCS est contraignante pour l'organe requérant. La CEP DMF a eu connaissance d'un cas où un commandant d'école a recommandé un candidat sous-officier en dépit de l'objection formulée, en engageant sa propre responsabilité.

Sur ce point, la nouvelle ordonnance du 9.5.1990 sur les contrôles de sécurité concernant des personnes dans le domaine militaire apporte des précisions, à savoir qu'elle fait une distinction très claire entre les procédures relatives aux deux possibilités susmentionnées (art. 4 et 10).

4.4.4 Vérification d'après des critères étrangers à l'affaire

La divulgation de renseignements concernant des antécédents d'ordre policier ou pénal suscite également certaines craintes. En effet, toute procédure ne conduit pas automatiquement à une

condamnation. Certaines informations concernant des procédures en instance incitent à négliger la présomption d'innocence.

En 1977 déjà, une intervention parlementaire avait attiré l'attention sur les problèmes liés à la mention "activités politiques extrémistes" sous chiffre 3 du formulaire 5.11 des renseignements de police. Cette expression ne permet en effet pas de nuancer suffisamment le contenu. D'ailleurs, les indications trouvées sous ce chiffre prouvent bien l'inadéquation de cette notion. En d'autres termes, on court le risque de voir des personnes injustement désavantagées dans leur carrière professionnelle ou militaire pour avoir exercé des droits constitutionnels parfaitement conformes à l'ordre juridique, cela uniquement en raison de l'orientation politique de la personne procédant au contrôle.

La CEP DMF prend connaissance avec satisfaction qu'il a été renoncé aux recherches concernant les "activités politiques extrémistes" dans le cadre des contrôles de sécurité de membres de l'armée, comme le montrent les nouveaux formulaires 5.11/I et 5.11/II.

4.4.5 L'absence de critères de décision

Même les nouvelles dispositions légales ne contiennent pas de critères précis permettant de décider s'il convient d'émettre une objection lors d'un contrôle de sécurité. Dans ce domaine, les services responsables des décisions doivent pouvoir disposer d'une marge d'appréciation. C'est pourquoi, il ne paraît pas possible d'envisager d'imposer une réglementation impérative. En revanche, il est indispensable de disposer de lignes directrices pour limiter la marge d'appréciation mentionnée ci-dessus.

4.4.6 Enregistrements multiples des résultats

Dans les domaines encore dépourvus de nouvelles réglementations, les contrôles de sécurité, pratiqués en fonction des anciennes dispositions, font que les données établies sont partiellement

enregistrées dans plusieurs services (Police fédérale, Section SSM, services cantonaux de police); une telle situation est insoutenable (voir les critiques émises à l'encontre des méthodes d'enregistrements - partie III, appréciation du chi. 2.3).

4.4.7 La nouvelle ordonnance du Conseil fédéral

L'ordonnance du 9.5.1990 sur les contrôles de sécurité concernant des personnes dans le domaine militaire répond en grande partie aux exigences formulées par la CEP DMF quant à la teneur de la base légale. Il convient de saluer le principe qui ne fait plus dépendre tout avancement dans l'armée d'un contrôle de sécurité; en effet, ce contrôle n'est plus obligatoire qu'à partir du grade de sous-officier. En outre, les femmes ne sont plus systématiquement soumises à ce contrôle; celui-ci ne s'impose plus que si l'incorporation ou la fonction le requièrent. L'ordonnance indique aussi clairement quelles sont les personnes devant faire l'objet d'un contrôle de sécurité, quelles sont les données pouvant être réunies et quelle est la procédure à suivre. Pour obtenir des informations particulièrement délicates au sujet d'une personne, celle-ci doit avoir donné son consentement écrit. De plus, l'ordonnance règle de façon réaliste le droit de regard et de réponse.

La possibilité de demander aux autorités judiciaires des renseignements supplémentaires sur des procédures pénales closes ou en cours semble toutefois problématique.

Il convient enfin d'examiner si la communication d'une décision négative doit être envisagée sous la forme d'une décision contestable. Les droits de consultation et de rectification peuvent être exercés durant les délais de recours (cf. partie III, appréciation du chi. 2).

5. Questions particulières

Après que la CEP DFJP a déjà examiné l'affaire Iran-Contra, la CEP DMF s'est également fait remettre des informations selon lesquelles le GRS aurait été impliqué dans l'affaire contestée des "armes contre des otages" entre les Etats-Unis et l'Iran. Ces informations s'appuient sur une procédure pénale de la RFA à l'issue de laquelle un ressortissant allemand a été jugé pour une affaire liée à un trafic d'armes projeté entre Israël et l'Iran. L'état des faits en cause dans ce procès se situe avant l'affaire des "armes contre des otages"; la CEP DMF a constaté que ces deux affaires ne sont pas liées de façon manifeste.

La CEP DMF a examiné les allégations suivantes sur la base de l'article 2, alinéa 1er AF, allégations selon lesquelles la Suisse, respectivement le GRS aurait participé à ce "trafic d'armes contre des otages":

- Contrairement aux suppositions du rapport de la CEP DFJP (cf. chapitre VI, pp. 192 et suivantes), le chef de la Section maintien du secret aurait non seulement fourni une garantie de sécurité pour un partenaire suisse de la négociation, mais il aurait également pris part à la rencontre entre Shimon Peres et Hamid Nagashian le 14 mars 1986 à Kloten; il aurait eu connaissance de la véritable affaire des "armes contre des otages".

La CEP DMF constate que dans une lettre confidentielle du 3 mars 1988, le chef de la Section maintien du secret a indiqué qu'on lui aurait demandé d'établir une attestation de sécurité pour l'avocat en question - et ceci à l'encontre de l'avis des informateurs qui croyaient que cette attestation concernait la personne chargée de remettre les chèques. Il se serait assuré de la nécessité d'une telle attestation. On lui aurait répondu qu'il s'agissait d'une affaire concernant des ordinateurs et le traitement électronique de données, à la suite de quoi il aurait fourni l'attestation qui confirmait que la personne en question avait été soumise à un contrôle de sécurité et serait autorisée à traiter des informations classifiées. Par lettre du 26 août 1988, le chef de la Section maintien du secret a contesté avoir

eu affaire - sous quelque forme que ce soit - avec la rencontre Peres-Nagashian. Interrogé en qualité de témoin, il a déclaré le 19 août 1989 devant la CEP DFJP qu'il n'était nullement exact que la Suisse, respectivement le GRS, ait joué un rôle actif dans les négociations de l'Iran-Contra. Lui-même n'aurait pris part à aucune négociation. Sa présence à l'hôtel Hilton de Kloten pour la remise de la garantie de sécurité et la rencontre Peres-Nagashian dans le salon VIP de l'aéroport de Kloten ne seraient que pure coïncidence. L'attestation de sécurité concernait une "affaire secrète dans le domaine de l'acquisition de matériel informatique". L'affaire elle-même ne l'intéressait d'ailleurs pas, mais les circonstances - qu'il ne connaissait pas - étaient, dans ce cas, extrêmement urgentes. Le chef de la Section maintien du secret pense qu'il est exclu qu'il ait été utilisé à son insu pour un contrôle de sécurité en rapport avec "l'affaire Iran-Contra". Il ne peut pas non plus s'imaginer que la personne contrôlée ait été liée à cette affaire.

Le chef de la Section maintien du secret a par ailleurs déclaré: "Nous remettons très souvent de telles attestations de sécurité. Ces garanties de sécurité peuvent également être liées à des affaires d'armes, ce qui est souvent le cas par exemple lorsque la Suisse acquiert de l'armement."

- Un autre Suisse aurait également pris part à cette rencontre: les informateurs présumant qu'il se serait agit de l'ancien Conseiller national, l'actuel Conseiller fédéral Koller. La CEP DMF constate ce qui suit: le 14 mars 1986, M. Koller a présidé toute la journée une audience du Tribunal cantonal d'Appenzell Rhodes-Intérieures. A l'époque, c'est le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz qui était à la tête du DMF. Le 4 mars 1986, il a reçu le Ministre de la défense israélien Jitzak Rabin. Devant la CEP DMF, M. Delamuraz a déclaré qu'il se souvenait très bien de cette rencontre et qu'une affaire "armes contre otages" n'avait à aucun moment été mentionnée. Il a formellement contesté une participation à la rencontre Peres-Nagashian dans le salon VIP à Kloten le 14 mars 1986. De plus, il a déclaré ne pas avoir été au courant de cette affaire.

- Deux autres ressortissants suisses auraient également participé à cette rencontre entre Peres et Nagashian. Tous deux seraient en contact avec le GRS. L'attestation de sécurité aurait été délivrée à l'un d'eux; il aurait pris une part active à l'affaire des "armes contre des otages". Il se serait rendu en Israël pour recevoir les photos des otages et aurait remis à un marchand d'armes condamné en République fédérale d'Allemagne deux chèques, l'un pour un montant de 36 millions et l'autre pour 27,5 millions de dollars.

L'autre Suisse, un avocat domicilié au Tessin, aurait aussi joué un rôle actif dans cette affaire d'échanges "d'armes contre des otages". Il dirigerait, avec la personne mentionnée, une entreprise à Zurich, qui serait à la disposition des services secrets israéliens.

La CEP DMF constate qu'il ressort des documents mis en lieu sûr par la République fédérale d'Allemagne et qui sont en rapport avec la procédure pénale citée plus haut, qu'il existait un lien avec la personne soumise au contrôle de sécurité en question. Cette personne figurait sur la liste d'adresses du condamné. Elle aurait été nommée au cours de la procédure, sans que son rôle dans cette affaire de trafic d'armes ait toutefois clairement été défini. L'allégation au sujet d'une éventuelle participation du deuxième citoyen suisse, proviendrait de la même source. Des documents dont dispose la CEP DMF, il ressort toutefois que le procès concernait une vente d'armes projetée entre Israël et l'Iran, qui avait précédé l'échange connu d'otages, vente qui n'a pas abouti. La CEP DMF ne peut pas constater de relation entre les deux affaires.

Le sous-chef EM renseignements et sécurité en remplacement, par lettre du 5 octobre 1990, a informé que "la direction actuelle du GRS n'avait pas connaissance de contrats entre les personnes mentionnées et le DMF".

- Dépasant le cadre de l'affaire Iran-Contra et sous une forme très générale, on a prétendu devant la CEP DMF que d'anciens collaborateurs du GRS étaient mêlés à des affaires de trafic

d'armes et de drogue, en particulier à des affaires de blanchissement d'argent sale. On a aussi soupçonné le GRS d'avoir servi de couverture au trafic de drogue.

Les allégations très générales concernant des affaires de trafic d'armes et de drogue n'ont pas pu être examinées par la CEP DMF faute de points de repères. Les procès-verbaux d'interrogatoires et les documents rassemblés seront remis au Ministère public, qui devra décider de la nécessité d'ouvrir une enquête à ce sujet.

III. FICHIERS DE PERSONNES AU DMF

1. Introduction

1.1 Objet de l'enquête

Le DMF emploie quelque 15 000 civils et administre une armée de milice qui compte plus de 700 000 personnes incorporées. Au sein des offices fédéraux du DMF, des postes de commandement qui leur sont subordonnés et des autorités militaires cantonales, de nombreuses données personnelles sont réunies, traitées, transmises et conservées.

La CEP DMF n'avait pas pour mission de procéder à une enquête détaillée sur tous les fichiers de données de caractère personnel que ces services gèrent. La CEP DMF a plutôt considéré qu'il était de son devoir d'examiner les fichiers qui, au vu des investigations réalisées, contenaient des données personnelles spécialement dignes d'être protégées: des fichiers dont la découverte a conduit à la constitution de la CEP DMF; des fichiers dont l'existence a été révélée à la CEP DMF par des indications provenant de particuliers; des fichiers dont la CEP DMF a appris l'existence par l'intermédiaire des média; des fichiers parvenus à la connaissance de la CEP DMF à l'occasion de ses propres investigations.

La CEP DMF a classé dans la catégorie des données personnelles spécialement dignes d'être protégées celles qui représentaient un danger particulier de violation des droits de la personnalité en raison:

- de leur signification,
- du mode de traitement dont elles font l'objet,
- de leurs connexions avec d'autres données.

Comptent au nombre de ces données, entre autres, celles qui contiennent des appréciations de caractère politique, social ou touchant à la sphère privée des personnes enregistrées ou celles qui ne sont pas en relation directe avec le fichier concerné.

Dans les domaines précis où l'on pouvait considérer qu'il était matériellement justifié d'enregistrer des appréciations se rapportant à des personnes, la CEP DMF a dû également examiner s'il existait une réglementation satisfaisante concernant la réunion et le traitement de données et surtout si les dispositions sur la protection des données avaient été respectées vis-à-vis des personnes concernées.

1.2 Politique d'information du DMF relative aux fiches personnelles de la Division sécurité

1.2.1 "Version commune" (Sprachregelung) du 20 décembre 1989

La politique d'information du DMF en relation avec les données personnelles de la Division sécurité (voir chi. 2.1) a déjà fait l'objet de l'enquête administrative du professeur Joseph Voyame (voir partie I, chi. 5.3). Dans son rapport du 30 avril 1990, le professeur Voyame conclut que si le chef du DMF était insuffisamment informé sur les fichiers tenus dans ladite division, cela est dû d'une part au fait que le divisionnaire Schlup, chef du Groupe renseignements et sécurité (GRS) avait lui-même répondu incomplètement à ses questions, et d'autre part au contenu de la "version commune" rédigée par M. Peter Huber, chef de la Division sécurité, afin de servir de base aux réponses données aux journalistes concernant les fichiers du DMF, version qui ne reflétait elle-même que partiellement la réalité.

La CEP DMF a examiné aussi au cours de son enquête la genèse de cette "version commune" et les motifs pour lesquels le chef du DMF avait été insuffisamment informé à ce sujet. Le but de la commission n'était pas de mettre en doute les conclusions de l'enquête Voyame mais, sur la base de ses recherches approfondies concernant les fichiers du DMF, de clarifier les circonstances dans lesquelles cette "version" controversée avait été rédigée et utilisée. La commission a par ailleurs entendu plusieurs témoins et fait usage des dossiers de l'enquête Voyame.

1.2.2 Chronologie des événements

- le 24 novembre 1989, le rapport de la CEP-DFJP est rendu public;
- à la suite de ce rapport, le chef du DMF interroge à plusieurs reprises ses collaborateurs pour savoir si des fichiers personnels à contenu sensible existent dans son département;
- le chef du DMF demande en particulier plusieurs fois au divisionnaire Schlup (chef du GRS) et au directeur de l'Administration militaire, M. Hans-Ulrich Ernst si de tels fichiers existent au sein du DMF;
- les fonctionnaires interrogés ont toujours répondu par la négative à ces questions (posées, selon les dires des témoins, entre le 24 novembre et le 20 décembre 1989);
- en décembre 1989, le "Tagesanzeiger" de Zurich adresse au chef du DFJP, en prévision d'un entretien, une série de questions portant également sur l'existence de fichiers personnels au DMF;
- le chef du Service d'information du DFJP fait suivre la question concernant le DMF au chef de la Division sécurité, M. Peter Huber;
- le 20 décembre 1989, M. Huber rédige le texte suivant, appelé "version commune":

"Le GRS n'a pas à entretenir de service de renseignements qui aurait la fonction d'une police politique comme la prévoit le mandat du Ministère public de la Confédération. Il ne tient donc pas de fichier à ce titre";
- au dire même de son auteur, ce texte comprenait une phrase supplémentaire déclarant que la Division sécurité enregistrerait certaines données en relation avec des contrôles de sécurité de personnes;

-
- après élaboration du projet, une rencontre a lieu entre MM. Schlup, Huber et Ernst, quoique les déclarations des trois participants divergent quant au moment et au contenu de l'entretien:
 - M. Huber dit être allé trouver le directeur Ernst le 20 décembre 1989 pour lui soumettre le projet de réponse au "Tagesanzeiger" de Zurich; M. Ernst aurait insisté en présence du divisionnaire Schlup pour que le second alinéa mentionnant le fichier de la Division sécurité soit biffé;
 - le divisionnaire Schlup affirme que M. Huber lui a soumis le projet le 20 décembre, après quoi tous deux se sont rendus chez le directeur Ernst; il ne se souvient pas que ce dernier ait exigé la suppression d'une partie du texte;
 - le directeur Ernst déclare que le divisionnaire Schlup ne lui a apporté le projet que le 21 décembre; s'il admet qu'il est possible que M. Huber ait assisté à l'entretien, il affirme que la teneur du texte n'a pas été discutée;
 - après l'entretien avec MM. Schlup et Ernst, M. Huber prend contact par téléphone avec le chef du Service d'information du DFJP et lui déclare qu'il existe au GRS un fichier qui n'a pas été mentionné dans sa réponse; selon le témoignage de ce dernier, M. Huber aurait affirmé que la réponse contient tout ce que le DMF peut dire publiquement;
 - le chef du Service d'information du DFJP conseille à M. Huber d'informer le chef du DFJP par note de l'existence de ce fichier;
 - le 20 décembre 1989 à 17 heures, le texte de M. Huber, en réponse aux questions du "Tagesanzeiger" de Zurich, est envoyé par télécopie (téléfax) au chef du Service d'information du DFJP; ce texte comprend, outre le passage cité plus haut, le complément suivant [trad.: SLCF]:

"Pour votre information personnelle"

La Division sécurité effectue des contrôles de sécurité dans le domaine militaire (armée, administration militaire fédérale, chargés de missions classifiées). Ces contrôles se basent pour l'essentiel sur les dossiers du Ministère public. Toutefois, dans le cas des organes militaires, il arrive que des enquêtes complémentaires soient menées. Les résultats de ces dernières et les décisions qui en découlent sont enregistrés";

- comme il s'agit d'une affaire qui concerne le DMF, une copie du texte est envoyée respectivement au divisionnaire Schlup et au directeur Ernst;
- le 21 décembre 1989, une lettre d'un journaliste du "Tagesanzeiger" de Zurich, datée du 19 décembre, parvient au chef du DMF; le journaliste demande si des fichiers personnels sont tenus par les services de renseignements militaires;
- le 21 décembre également, le directeur Ernst inscrit sur la copie du texte de M. Huber qui lui a été remise la remarque manuscrite suivante: "Sprachregelung Bupo/UNA 21.12" (version commune Police fédérale/GRS) et charge un collaborateur de répondre à la question du journaliste sur la base de ce texte;
- le 22 décembre, une lettre signée du chef du DMF parvient au journaliste; elle reprend les deux premières phrases du la "version commune; le fichier tenu par la Division sécurité n'est pas mentionné;
- le chef du DMF n'est pas informé du contenu du texte initial de M. Huber et n'a en particulier pas connaissance du paragraphe intitulé "Pour votre information personnelle";
- le 31 décembre, le chef du DMF déclare au cours d'une émission de la télévision alémanique : "... le DMF n'a jamais eu à constituer de fichiers analogues [à ceux de la Police fédérale] puisqu'il avait accès aux mêmes renseignements" [trad.: SCLF];
- le 12 janvier 1990, le directeur Ernst recommande au chef du DMF de faire une visite personnelle auprès de la Division sécurité

afin de déterminer s'il s'y trouve des fichiers à contenu sensible;

- le 1er février, le chef du DMF effectue cette visite et apprend l'existence du fichier personnel de la Section SSM;
- le 14 février, au cours d'une conférence de presse, le chef du DMF déclare que la Division sécurité est chargée de tâches liées à la saisie et au traitement de renseignements personnels et que les résultats des contrôles de sécurité sont enregistrés.
[Trad.: SLCF]

1.2.3 Conclusions

Les circonstances dans lesquelles ladite "version commune" du 20 décembre 1989 a été rédigée n'ont pu être complètement éclaircies par l'enquête de la CEP DMF. Vu les contradictions entre les déclarations des participants, il est impossible de savoir si M. Peter Huber a réellement mentionné les fiches de la Division sécurité dans un premier projet et éliminé ce passage sur ordre du directeur Ernst.

La CEP DMF est parvenue au terme de son enquête aux conclusions suivantes:

- Une note personnelle adressée au chef du DMF en même temps que le texte final de la "version commune" mentionne l'existence de fiches à la Division sécurité.
- Tant le divisionnaire Schlup que le directeur Ernst ont été en possession d'un exemplaire intégral de la "version commune".
- Le directeur Ernst a daté cet exemplaire au 21 décembre 1989 et l'a remis à un collaborateur afin de répondre aux questions qu'un journaliste du "Tagesanzeiger" de Zurich avait adressées le même jour au chef du DMF.

- Le chef du DMF a signé le 22 décembre la réponse au journaliste; cette réponse ne contenait aucune allusion à l'établissement de fiches. Le chef du DMF n'a pas été informé du contenu de la note jointe à la "version officielle".

1.2.4 Appréciation

On ne peut reprocher au chef de la Division sécurité, M. Peter Huber d'être responsable, en tant qu'auteur de la "version commune", du fait que le chef du DMF ait été insuffisamment informé de l'existence de fiches personnelles dans ladite division. M. Huber a rédigé ce texte sur mandat du service de presse du DFJP en vue d'un entretien du chef de ce département avec un journaliste du "Tagesanzeiger" de Zurich. Après discussion avec le chargé de presse du DFJP, M. Huber a adressé une note personnelle au chef du DFJP l'informant de l'existence de fiches dans la Division sécurité. M. Huber ne savait pas que la "version officielle" destinée à répondre aux questions d'un journaliste au DMF avait été utilisée et que la note personnelle jointe au texte n'était pas parvenue au chef du DMF.

Il en va autrement du divisionnaire Schlup et du directeur Ernst. Tous deux ont eu connaissance, sur la base de la copie de la "version commune" qu'ils avaient reçue, de l'existence de fiches personnelles établies par la Division sécurité en relation avec les contrôles de sécurité de personnes. Après publication du rapport de la CEP DMF et sachant que le chef du DMF souhaitait vérifier l'existence de fiches de données personnelles à contenu sensible, ils auraient dû réagir à la lecture de la note personnelle et informer le chef du DMF en conséquence. En particulier, le directeur Ernst aurait dû se rendre compte que le chef du DMF avait été informé incomplètement, donc de manière erronée, par la réponse au journaliste du "Tagesanzeiger" qu'il avait dû signer le 22 décembre 1989. Ne serait-ce que pour ce motif, il aurait dû communiquer au chef du DMF le contenu de la note jointe par M. Huber aux fins d'information personnelle. Le fait que le 22 décembre soit le dernier jour ouvrable avant les fêtes permet de comprendre une certaine précipitation mais n'efface pas pour autant un manque étonnant de réceptivité envers l'existence de fiches personnelles à contenu sensible au DMF.

2. Fichiers de données de la Division sécurité

2.1 Fichiers de données de la Section services de sécurité militaires (SSM)

2.1.1 Registre des personnes

2.1.1.1 Origine

Aussi loin que l'on puisse remonter, c'est-à-dire à la fin des années 60, le Service de sécurité de l'armée (SSA) (qui a précédé l'actuelle Section services de sécurité militaires (SSM); cf. partie II, chi. 1.3.4.3) tient un fichier contenant des informations au sujet de membres de l'armée, d'employés du DMF et de particuliers qui entraient en contact avec le SSA, spécialement à l'occasion de contrôles de sécurité ou à la suite de déclarations faisant état d'activités hostiles à l'armée. Ce fichier a été refondu vers le milieu des années 80 et d'anciennes indications ont

été éliminées. Les anciennes fiches, aux dires des personnes compétentes, ont été détruites.

A l'époque, il n'existait aucune base légale formelle autorisant l'établissement d'un tel fichier. Dans l'arrêté du Conseil fédéral du 19 mai 1971 concernant le service de sécurité de l'armée, on lit que l'état-major du Groupement de l'EMG assumait les tâches du service de sécurité de l'armée, pour autant qu'il s'agisse "de mesures préventives à prendre dans l'armée" (art. 1, al. 2). D'après le règlement du 15 mai 1987 de l'état-major du Groupement de l'EMG, le chef de la Section SSM supervise "la recherche et le traitement d'informations sur le personnel du DMF ainsi que sur les militaires pouvant présenter un risque de sécurité", mais aucun document ne mentionne expressément un fichier de personnes, pas plus qu'il n'existe de normes régissant la conduite du fichier. L'ordonnance du Conseil fédéral du 9 mai 1990 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire et les directives du chef de l'EMG du 22 août 1990 qui en découlent, constituent aujourd'hui les bases légales pour la création de fichiers en relation avec les contrôles de sécurité.

En prenant ses fonctions le 9 avril 1990, le délégué du DMF décidait que le fichier de la Section SSM ne devait plus être exploité ni utilisé et ce avec effet immédiat. Il servait désormais exclusivement aux besoins du délégué du DMF pour qu'il en informe les intéressés, ainsi qu'à la CEP DMF aux fins de son enquête.

2.1.1.2 Sources d'information

Les informations figurant dans le fichier du SSA (plus tard, Section SSM) provenaient de sources différant selon le motif qui a conduit à l'enregistrement. La Police fédérale constituait la source d'informations principale; elle faisait parvenir à la Section SSM des informations sur des personnes, soit à la suite d'une demande concrète, soit dans le sens d'une information générale. La Section SSM en évaluait la portée et les enregistrerait dans le fichier de personnes pour autant qu'elles revêtent une signification du point de vue de la sécurité. Il arrivait fréquemment que les

collaborateurs de la Section SSM exploitent cette source en consultant eux-mêmes les registres de la Police fédérale. Ils pouvaient prendre connaissance des fiches de celle-ci en tout temps. En revanche, pour prendre connaissance des dossiers correspondants de la Police fédérale qui contenaient les rapports originaux, ils devaient ordinairement se procurer une autorisation écrite du chef de la Division sécurité/chef de la Police fédérale ou de l'un de ses remplaçants à la Police fédérale. Dans certains cas, la fiche était munie du timbre "Porter les nouvelles entrées à la connaissance du SSA!"; ainsi, on envisageait de manière explicite que la Police fédérale fasse parvenir à la Section SSM d'autres informations relatives aux personnes concernées.

Les demandes concrètes de la Section SSM adressées à la Police fédérale intervenaient surtout dans le cadre des contrôles de sécurité (cf. partie II, chi. 4). Si la Police fédérale avait déjà réuni des indications concernant une personne donnée, il arrivait que les fiches de la Police fédérale soient copiées sous forme de notes et mots-clés pour être intégrées directement dans le fichier de la Section SSM. Exceptionnellement, les fiches et des pièces de dossiers de la police fédérale étaient aussi photocopiées. De cette manière, près de 1200 à 1300 fiches ont été reprises dans le fichier de la Section SSM.

Le fichier "LISTER" concernant des "personnes proches des milieux terroristes", dans le sens d'une information générale, était transmis de la Police fédérale à la Section SSM (cf. chi. 2.1.4.1); de même que, jusque vers la fin des années 70, le registre de suspects établi par la Police fédérale (cf. chi. 3). Les indications figurant dans ce fichier étaient également enregistrées dans le fichier de personnes de la Section SSM, pour autant que cela était jugé opportun.

A côté de la Police fédérale, les services cantonaux de police constituaient aussi, dans le cadre des contrôles de sécurité, une source d'informations pour la Section SSM (cf. partie II, chi. 4). Jusqu'en 1989, pour ce qui avait trait aux contrôles de sécurité d'employés fédéraux et de personnes destinées à exercer des fonctions particulières dans l'armée, des renseignements de police

étaient requis; les indications revêtant une importance du point de vue de la sécurité qui y figuraient, étaient également enregistrées dans le fichier personnel.

Les commandants d'écoles et de troupes constituaient une autre source d'informations: conformément aux règlements d'instruction et d'organisation des écoles (AOE), ainsi que de cours de troupe (IOT), ils devaient déclarer les menées hostiles à l'armée à l'Etat-major du groupement de l'EMG (cf. chi. 4). Dans la mesure où ces déclarations contiennent le nom de responsables de menées hostiles à l'armée et que l'importance de l'événement incriminé, du point de vue de la sécurité, ait été reconnue, l'intéressé a été enregistré dans le fichier. Dans des cas isolés, les commandants d'écoles et de troupes ont également fait parvenir directement à la Section SSM des informations relatives à des militaires, qui ont aussi été partiellement enregistrées.

Au nombre des autres sources d'information, on trouve les différents services du DMF (notamment en rapport avec les indications relatives aux voyages pour lesquels les employés du DMF devaient obtenir un visa, cf. chi. 2.1.4.3) et dans certains cas isolés, aussi d'autres services fédéraux ou cantonaux, ainsi que des particuliers qui renseignaient la Section SSM sur un événement spécifique.

Remarque

La CEP DMF a constaté que non seulement la Police fédérale constituait la source d'informations principale de la Section SSM, mais qu'inversément, la Section SSM faisait aussi parvenir des informations à la Police fédérale. Les fiches de la Police fédérale contenaient également, par exemple, des indications relatives à des déclarations de la Section SSM sur des militaires que leurs commandants ont désignés comme suspects à des fonctionnaires du SSA, à l'occasion de visites à la troupe (cf. chi. 2.1.3), de même qu'à propos de personnes enregistrées en raison de menées hostiles à l'armée (cf. chi. 4.2.1). Par ailleurs, on trouve sur les fiches de la Police fédérale des remarques comme: "fig[ure] sur liste officiers suspects, connus du SSA" ou "a été rayé de la liste des officiers suspects", mention que la Police fédérale n'a pu repro-

duire que sur la base de communications de la Section SSM. De plus, diverses fiches de la Police fédérale portent des indications de la Section SSM qui ont trait à l'incorporation militaire ou à l'accomplissement des obligations de service ("CR dès le 11.4.1983 auprès de l'unité", "Service du 5.10-24.10.1981 auprès de son unité"). En outre, des commandants de troupes ont fourni des informations sur des militaires directement à la Police fédérale. Des fonctionnaires d'offices fédéraux tenaient à disposition de la Police fédérale des informations concernant des membres de formations administrées par leurs offices: ce fut spécialement le cas d'un collaborateur de l'Office fédéral des affaires sanitaires de l'armée qui, durant les années 70, a développé des activités étendues de dénonciation.

2.1.1.3 Forme et contenu

Le fichier de personnes de la Section SSM est subdivisé en un fichier principal et deux fichiers annexes. Le premier comprend 7994 fiches. L'un des fichiers accessoires concerne les employés du DMF, l'autre les membres de l'armée, classés d'après leur incorporation. Des cavaliers de couleur fixés sur chacune des fiches distinguent les différentes catégories de personnes enregistrées dans le fichier principal: "personnel de l'armée", "informateurs", "personnes suspectes", "relations avec des Etats communistes", "autres relations ou contacts" et "Suisse de l'étranger rentrés au pays". Sous la rubrique "personnes suspectes", on trouve encore les sous-catégories "SR" (service de renseignements), "terreur/sabotage", "subversion/politique", "extrémistes de droite", "endettés" et "tendances anormales".

D'après les constatations de la CEP DMF, le fichier de personnes de la Section SSM ne comprend aucune rubrique relative aux toxicomanes, ni aux délinquants toxicomanes; aucun fichier particulier n'est tenu, qui corresponde à cette description.

Les personnes enregistrées dans le fichier de la Section SSM sont principalement des membres de l'armée ou des employés du DMF qui ont fait l'objet d'un contrôle de sécurité ou au sujet desquels

des informations ont été réunies pour vérifier s'il existait un quelconque risque pour la sécurité. Par ailleurs, des particuliers ont été fichés, dans la mesure où le fonctionnaire compétent estimait que ces renseignements étaient importants pour la sécurité de l'armée ou du DMF. Ainsi, l'identité des membres du Groupe pour une Suisse sans Armée (GSsA), publiée dans la Feuille fédérale, en rapport avec le dépôt de l'initiative du même nom, a été introduite dans le fichier de la Section SSM. Quelque 750 fiches concernent des femmes; une très nette majorité de ces fiches a été établie sur la base du contrôle de sécurité obligatoire pour les candidates au Service complémentaire féminin (SCF) ou Service féminin de l'armée (SFA) ainsi qu'au Service de la Croix-Rouge; les autres fiches se rapportent principalement aux employées du DMF.

Dans certains cas, la Section SSM a également pris des renseignements sur des personnes qui n'avaient aucun lien ni avec l'armée ni avec le DMF. Vers la fin de 1987, une indication a ainsi été transmise à la Section SSM au sujet de l'épouse du propriétaire d'un hôtel dans un chef-lieu cantonal, personne qui aurait selon toute vraisemblance travaillé pour le KGB. La Section SSM découvrit par la suite que la Police fédérale avait déjà procédé à des investigations liées à cette affaire bien des années auparavant et qu'aucun soupçon à l'encontre de cette femme n'avait pu être confirmé. Tant l'intéressée que son époux ont été enregistrés dans le fichier de personnes de la Section SSM pour les raisons susmentionnées, avec une remarque concernant le dossier existant à la Police fédérale et la mention "affaire à suivre".

En outre, des dossiers personnels ont été ouverts à propos de plus de 2920 personnes fichées. Ceux-ci contiennent tous les documents se rapportant aux informations et événements figurant sur la fiche.

Pour les deux catégories, "personnel de l'armée" et "informateurs", les résultats du contrôle de sécurité ont été retenus: il s'agit de vérifications effectuées auprès de membres de l'armée ou de personnes de confiance de l'armée ou du DMF (par exemple, les préposés à la sécurité, les fonctionnaires chefs, les sources du GRS). Dans la plupart de ces cas, on ne trouve que l'indication

qu'aucune objection n'a été formulée à l'égard de la personne en question ou alors, un renvoi au dossier conservé par la Police fédérale, sans qu'aucune autre précision n'ait été enregistrée. Parmi les motifs justifiant une objection, citons: "milieux politiques de gauche à Berne", "signataire d'un manifeste démocratique" ou "activiste de gauche et vendeur du journal de parti 'Octobre'".

Ont été enregistrées dans la catégorie "personnes suspectes", des personnes qui s'étaient livrées à de quelconques activités contre l'armée ou avaient émis des remarques critiques à son égard. Y figurent notamment ceux qui ont défendu l'idée d'un service civil, ont protesté contre la place d'armes de Rothenthurm ou se sont engagées en faveur de l'initiative "Pour une Suisse sans armée", ou ont été membres ou partisans des organisations y relatives; on y trouve également ceux qui ont distribué des tracts critiques envers l'armée ou ont d'une quelconque façon manifesté leur hostilité à l'égard de l'armée. Même la participation à des réunions politiques, les opinions politiques, voire l'appartenance à une communauté religieuse, ont été fichées. On trouve par exemple des indications telles que "gauchiste", "serait hostile à l'Etat et à l'armée", "opposant aux centrales nucléaires", "témoin de Jéhovah", ainsi que la mention d'une participation à une manifestation antisémite, des relations avec un avocat des milieux de gauche (avec la précision: "colleur d'affiches") ainsi que la remarque qu'une personne qui avait "étonnamment été élue au Conseil municipal de U. en tant que candidat indépendant (personne critique à l'égard de l'armée)".

Dans la rubrique "tendances anormales" figuraient les homosexuels; ils étaient enregistrés parce qu'on estimait qu'ils pouvaient faire l'objet de chantages et représentaient de ce fait un risque pour la sécurité.

La catégorie "relations avec les Etats communistes" comprenait les employés du DMF qui s'étaient rendus dans des pays exigeant un visa; il faut préciser toutefois que ces dernières années, seuls les déplacements dans des pays de l'Est étaient enregistrés (cf. chi. 2.1.4.3).

Sous "Suisse de l'étranger rentrés au pays", on trouve les membres de l'armée ou les employés du DMF originaires d'un pays de l'Est ou qui y ont résidé.

2.1.2 Fichier par matières

Ce fichier par matières de la Section SSM se présente sous la forme d'un registre alphabétique de mots-clefs, qui permet de retrouver des dossiers ou des documents à propos de thèmes variés ou de faits politiques. Y sont surtout recensés, les organisations et groupements de toutes sortes, sur lesquels la Section SSM conserve des dossiers individuels (par exemple, sur le GSsA) ou des dossiers collectifs (par exemple, "extrémistes de gauche", "extrémistes de droite" ou "organisations paramilitaires").

En plus des informations touchant à des organisations et groupements, ce fichier contient des indications sur les domaines les plus divers et sur les dossiers établis à ce propos. S'agissant de thèmes spécifiques, la Section SSM classe les groupes de documents qu'elle détient dans des dossiers individuels. A titre d'exemple, il convient de mentionner:

- a) une série de rapports des services cantonaux de police ayant trait aux manifestations organisées dans le contexte de la votation sur l'initiative "Pour une Suisse sans armée";
- b) une série de listes de signatures du groupe d'initiatives "Pour un appel suisse en faveur de la paix et contre la mort atomique";
- c) des documents relatifs aux initiatives en faveur du service civil et d'une Suisse sans armée, contre la Place d'armes de Rothenthurm, le référendum contre la révision du Code pénal suisse et du Code pénal militaire;

d) une collection de "tracts de teneur hostile à l'armée".

La CEP DMF n'a trouvé que peu de données personnelles dans ces actes. L'un des cas mentionnés, concerne une liste d'officiers qui avaient défendu l'idée d'un service civil en 1983, un autre cas, une liste recensant les noms de recrues d'une ER de l'été 1988 à qui on avait confisqué un maillot frappé du sigle du "GSsA".

En rapport avec cette dernière liste de "maillots GSsA", la CEP DMF a vérifié si une partie des recrues concernées avaient, d'une manière ou d'une autre, été affectées dans leur carrière professionnelle en raison du recensement en question. Les réponses des intéressés n'ont pas révélé d'éléments permettant de conclure que cette liste de noms avait été d'une quelconque manière utilisée par les autorités civiles à leur détriment.

Bien que conçu pour n'être qu'un pur registre de mots-clefs, le fichier par matières contenait aussi dans certains cas des informations sur des événements les plus divers. On y trouve par exemple une indication relative à un magasin de photos à Zurich, parce qu'un inconnu avait photographié la caserne militaire de Berne, depuis la voiture de ce commerce; cette information avait été transmise à la Police fédérale, mais la Section SSM n'avait pas établi d'autre dossier à ce propos. Une autre indication se rapporte à la fondation d'une "entreprise de sécurité", qui, contre paiement, mettait à la disposition de particuliers "des supermen armés pour des missions de sécurité"; cette information était tirée d'un article de la presse à sensation. Y figure également une firme genevoise d'import-export de marchandises les plus variées, qui avait demandé au Service d'information du DMF une liste des fournisseurs de casquettes d'officier, car elle entendait commander un article analogue.

Dans la rubrique "fous", le fichier contenait en outre des indications concernant des personnes qui s'étaient adressées au DMF ou à l'armée par des lettres ou des appels téléphoniques qualifiés de "confus" et portés au fichier par matières. Les notes rédigées à ce propos reprenaient en partie le contenu de ces messages, alors que dans certains cas, seule l'identité de la personne était men-

tionnée. Ces personnes n'étaient que rarement enregistrées dans le fichier de personnes.

2.1.3 Fichier des troupes

Classé selon l'ordre de bataille, ce fichier ne se rapporte pas à des personnes, mais recense des événements particuliers survenus dans les diverses troupes. Ces indications parvenaient à ce qui était à l'époque le Service SSA, soit en rapport avec des déclarations ayant trait à des menées hostiles à l'armée, soit par le biais de renseignements fournis personnellement par les commandants de troupe.

Dans les années 1981 et 1983, le cahier des charges des inspecteurs et commissaires du SSA prévoyait entre autres des visites auprès des troupes. A cette occasion, les commandants de troupe étaient informés des tâches du SSA et simultanément sollicités comme source d'information concernant des événements survenus à la troupe et susceptibles de revêtir une signification du point de vue de la sécurité. Ces visites avaient pour but, aux yeux du SSA, d'un côté, de familiariser davantage commissaires et inspecteurs avec les questions relatives à l'armée et, d'un autre côté, de préparer en vue d'un cas d'engagement réel du SSA des documents et fichiers, comme il ressort d'une information du chef du SSA, de janvier 1983, adressée à ces fonctionnaires. A l'occasion des entretiens avec les commandants de troupe, on les interrogeait également sur les suspects, ceux dont le comportement attirait l'attention, et en particulier les extrémistes de gauche. Les visites et les noms des soldats mentionnés durant celles-ci étaient enregistrés dans le fichier des troupes. Dans les cas jugés nécessaires, les soldats concernés étaient aussi enregistrés dans le fichier de personnes du Service SSA de l'époque. De plus, dans certains cas, les informations étaient également transmises à la Police fédérale qui, de son côté, établissait aussi une fiche pour l'intéressé.

La CEP DMF a examiné quelques cas de militaires spécialement mentionnés dans le fichier des troupes et a rencontré les exemples suivants:

Lors d'une visite de troupe effectuée le 25.4.1983, on a mentionné aux fonctionnaires du SSA le cas d'un capitaine qu'on n'avait plus mis à la tête d'une compagnie en raison de "son appartenance au Parti socialiste et [de] ses idées politiques". Cette communication a par la suite fait l'objet d'une remarque dans le fichier de troupe correspondant, remarque munie de la mention "fiche séparée établie". L'intéressé ne figure toutefois plus dans l'actuel fichier de personnes de la Section SSM. En revanche, il a été fiché le 29.4.1983, à la Police fédérale, sur déclaration du SSA, avec l'observation suivante: "Déclaration de troupe confidentielle à propos de X. Lors d'un cours de répétition, X a admis être 'socialiste'. - Remarque: maintenir cette information à l'usage interne de la sécurité".

Ailleurs, on trouve dans le fichier de troupe, l'indication suivante: "Le 7.10.1981, l'insp Y visite un poste de la GA et entend parler du sdt Z au cours d'un entretien". Le 27.10.1981, une fiche concernant ce soldat est établie auprès du service, à l'époque le SSA et libellé de la façon suivante: "Z a une attitude négative envers l'armée: Il s'exprimait au désavantage de cette dernière (rapport insp Y). Inconnu de la Police fédérale." En l'occurrence, aucune inscription au fichier de la Police fédérale n'est intervenue.

A l'occasion d'une visite de troupe, le 16.11.1983, un premier-lieutenant annonce aux deux fonctionnaires présents du SSA, que le soldat X appartient au comité du Conseil pour la paix. Une indication appropriée a été enregistrée dans le fichier de troupe. Or, l'information a été transmise à la Police fédérale ainsi qu'au service de renseignements de la police cantonale compétente. La fiche de la Police fédérale porte, en date du 24.11.1983: "Indication de troupe. Déclaration confidentielle concernant X, qui, à son CR 1983, a fait une demande de congé pour participer à une séance du Conseil suisse de la Paix (CSP). Aucune indication négative n'est connue à propos de X." X a été enregistré dans le fi-

chier de personnes du Service alors appelé SSA le 1.12.1983, parce que, sur la base d'une déclaration complémentaire du commandant de troupe de X, ce dernier a été condamné à 5 jours d'arrêts de rigueur pour refus d'ordre.

On lit sur une autre fiche que lors d'une visite de troupe par un inspecteur du SSA, la discussion a tourné autour du membre de l'armée Y, sans mention plus précise au sujet du contenu de l'entretien. Sa fiche actuelle de la Section SSM ne comporte aucune indication correspondante, du fait qu'aucune annotation n'a été faite avant 1985, tandis que la fiche de la Police fédérale du 25.11.1981 se réfère à une déclaration du SSA, selon lequel, Y aurait commandé 60 exemplaires de la revue *Panzerknacker* auprès de représentants du comité de soldats de Bâle.

Lors de leur visite du 26.4.1983, le commandant d'une troupe rendait attentif les deux inspecteurs du SSA au cas d'un capitaine. Le motif de cette indication et ses suites en matière de fiches, peuvent se déduire des notes suivantes portées sur les fiches:

- 26.4.1983. Note du fichier de troupe: "rendu attentif par le cdt: Cap Z, dom[icilié] à Bâle est marié à une ancienne ressortissante polonaise. Inconnu du SSA et de la Police fédérale. Dossier séparé."
- 29 avril 1983, inscription au fichier de personnes du Service SSA: "Est marié à une Polonaise. Bonne qual. mil. Inc[onnu] au SSA/Police fédérale."
- 29.4.1983 Note du fichier de la Police fédérale: "Rapport concernant Z, comportement personnel - éclaircissement. Z est marié à une Polonaise. Qualifications militaires impeccables. Les détails de ses relations polonaises ne sont pas connus. Il est employé comme chimiste par la firme XY. Ne pas contacter Z."

Il convient enfin de relever qu'une déclaration d'opinions favorables à l'armée pouvait aussi entraîner une inscription de l'intéressé au fichier des troupes du Service SSA: en automne 1983, le commandant d'une compagnie d'exploration annonçait à ce même service que son attitude favorable à la Place d'armes de Rothenthurm valut à un caporal appartenant à son unité de recevoir

des lettres de menaces. Cette déclaration fut suivie d'un enregistrement au fichier de troupes, ainsi que de l'établissement d'une fiche au nom de ce militaire, libellée comme suit: "Pour Rothenthurm. A reçu des menaces au service mil[itaire]. Affaire civile. Inco[nnu] à la Police fédérale. Transmis à la Po[lice] cant[onale] GR." Par la suite, le SSA a également communiqué ce cas à la Police fédérale, où l'intéressé a aussi été fiché à l'occasion de l'incident en question.

2.1.4 Autres fichiers

2.1.4.1 Fichier "LISTER"

A la fin des années 70, la Police fédérale a établi, sous le nom de "LISTER", un fichier de "personnes proches des milieux terroristes". Un document de la Police fédérale daté d'octobre 1978 et adressé aux destinataires de ce fichier permet d'en dégager les objectifs:

"Le besoin (de disposer d'un instrument de travail), qui s'est fait sentir auprès des services cantonaux et municipaux de police a créé les conditions favorables à la mise sur pied de "LISTER". Les faits constatés en collaboration avec ces services constituent les bases du présent catalogue. Nous avons structuré "LISTER" de manière à fournir aux services de renseignements et aux services spéciaux avant tout un instrument d'information à jour, mais aussi, en second lieu, un moyen de recherche des personnes." [Trad.: CEP DMF]

D'après ce document d'octobre 1978, on devrait en principe trouver dans "LISTER" toute personne vivant en Suisse "au sujet de qui nous admettons ou devons admettre qu'elle est en relation à un quelconque égard, avec les milieux terroristes internationaux". Doivent en particulier y être enregistrés deux catégories de personnes: les sympathisants et ceux qui prêtent assistance aux terroristes évoluant dans l'illégalité, ce qui rend leur surveillance par la police extrêmement difficile. Le document mentionné expose ce qui suit:

"En Suisse, nous connaissons de longue date des groupes de tels éléments. A aucun moment il n'ont formé une organisation fermée; c'est pourquoi il est aujourd'hui encore très difficile d'en saisir l'ensemble. Nous nous sommes malgré tout mis

à la recherche d'une solution appropriée et pensons grâce à LISTER nous approcher du but fixé." [Trad.: CEP DMF]

"LISTER" a été mis à la disposition des polices cantonales et municipales; la Section SSM en détient un exemplaire. L'identité de tous les intéressés, leurs lieux de résidence éventuels, les indications relatives à leur taille, à la couleur de leurs yeux, ainsi qu'un document photographique, lorsqu'il en existe un, figurent sur feuillets séparés. D'après les recommandations de la Police fédérale, il fallait ou ranger les différentes feuilles de format A4 dans un classeur à anneaux qui formerait une sorte de registre, ou les plier en format A 5 dans les registres existants. De constantes mises à jour étaient prévues.

En inspectant la Section SSM, la CEP DMF a constaté qu'un exemplaire de "LISTER" se trouvait encore auprès du Service de prévention. Il renferme des feuillets séparés munis des indications mentionnées ci-dessus, sur en tout 28 citoyens suisses. Les immatriculations cessent à partir de 1980, mais le dossier a été conservé. A une exception près, les personnes enregistrées se trouvent également dans le fichier de personnes de la Section SSM, avec chaque fois un renvoi à "LISTER". L'exemplaire de "LISTER" entre les mains de la Section SSM ne comprend que des hommes; les préposés de la Section SSM ont retiré les feuilles concernant des femmes.

2.1.4.2 Déclarations de contacts personnels avec les membres des missions diplomatiques étrangères

En vertu de l'ordonnance du DMF du 20.7.1977 concernant les relations avec les membres des missions diplomatiques, les employés de ce département et les militaires portant l'uniforme sont tenus d'annoncer au Protocole militaire les contacts qu'ils entretiennent avec des membres de missions diplomatiques étrangères. Le Protocole militaire a transmis jusqu'en 1987 chaque déclaration à la Section SSM qui les a rangées par ordre alphabétique selon le nom des personnes tenues de déclarer. Ainsi, la Section SSM était à même et en tout temps de vérifier d'un seul coup d'oeil les contacts qu'un fonctionnaire ou un officier entretenait. Cela pouvait

notamment s'avérer utile en cas de soupçon de trahison. En 1987, les déclarations ont été classées auprès du Protocole militaire. Le 22.3.1990, le DMF a levé l'obligation de déclarer..

2.1.4.3. Employés du DMF en voyage dans des pays exigeant un visa

Conformément à l'ordonnance du DMF du 20.7.1977, ses employés étaient tenus d'annoncer à la Division sécurité tous les déplacements qu'ils accomplissaient dans un pays étranger imposant la présentation d'un visa, à l'exception des voyages de service. Jusqu'au début des années 80, la Police fédérale évaluait et archivait ces déclarations; ensuite, elles furent transmises à la Section SSM où l'on commença par enregistrer dans le fichier de personnes toutes celles qui avaient entrepris semblable voyage et au sujet de qui un dossier séparé était établi. Plus tard, on a réparti les déclarations enregistrées dans des dossiers classés par pays et par ordre chronologique; en règle générale, on n'inscrivait plus dans le fichier que les personnes qui s'étaient rendues dans un pays du bloc de l'Est. Dans ce cas, la Police fédérale recevait une copie de la déclaration. Le 22.3.1990, le DMF a levé cette obligation de déclarer.

2.1.4.4 Contrôle administratif des examens d'aspirant

Dans un autre dossier, figurent, par ordre alphabétique, les noms de tous les aspirants à une formation militaire complémentaire qui ont fait l'objet d'un contrôle de sécurité. Il s'agit d'un pur contrôle administratif signalant l'entrée / la sortie des renseignements de police, ainsi que la mention précisant si une objection, aucune objection ou un refus avaient été émis à l'égard du candidat.

2.2 Fichier de la Section maintien du secret (actuellement
Office central du DMF pour la protection et la sécurité)

2.2.1 Fichier contrôles de sécurité

La Section maintien du secret tient un registre de toutes les personnes ayant été de sa part l'objet d'un contrôle de sécurité. Elle conserve aussi une collection de documents sur les personnes à qui on a refusé de délivrer une déclaration de sécurité.

Jusque vers 1982, une fiche était établie pour toute personne astreinte à un contrôle de sécurité, fiche ne comportant que des précisions sur l'identité de l'intéressé et si oui ou non l'intéressé avait été accepté. Depuis lors, ces données sont enregistrées sur un système informatique, avec mention en outre des numéros AVS, nom, adresse, date de naissance, date du dernier contrôle de sécurité, de même que l'indication si l'accès à des actes classifiés est autorisé. Ce même système contient également des informations sur les entreprises parties à un contrat concernant des objets dont le contenu est classifié.

Les extraits du casier judiciaire demandés au Bureau central de police, dans le cadre de contrôles de sécurité, ainsi que le rapport de la Police fédérale destiné à la Section maintien du secret sont, lorsqu'une attestation n'est pas délivrée, rangés dans un classeur par année et par ordre alphabétique. La Police fédérale consigne ses conclusions sur un formulaire où elle indique, sans autre précision, si l'intéressé est accepté, accepté sous réserve ou refusé. La section dispose actuellement de dossiers remontant jusqu'à l'année 1965. Par contre, la CEP DMF n'a constaté l'existence à la Section maintien du secret d'aucun fichier où les motifs de refus auraient été enregistrés à propos des déclarations refusées. Lorsqu'une objection a été formulée, une fiche concernant l'intéressé a été régulièrement établie auprès de la Police fédérale.

2.2.2 Fichiers divulgation du secret et perte de cartes d'identité

A côté du fichier concernant les personnes soumises à des contrôles de sécurité, la Section maintien du secret possède deux autres fichiers de petite taille: l'un d'entre eux contient des informations relatives aux personnes qui ont enfreint les dispositions sur le maintien du secret (divulgation d'un secret, perte de documents secrets), l'autre se rapporte à celles qui ont perdu leur carte d'identité militaire. Les informations enregistrées concernent les identités et une description des faits.

2.3 Appréciation

- Banques de données de la Section SSM

Les banques de données de la Section SSM ont été mises sur pied sans bases juridiques claires et sans directives satisfaisantes des instances supérieures. Par la suite, on a largement laissé au préposé commis à cet effet le soin de définir personnellement si et en raison de quels critères des informations devaient être enregistrées dans la banque de données de la Section SSM. Il en est résulté une pratique d'enregistrement incohérente et problématique quant au contenu, voire discriminatoire. Cette façon de faire était contraire au droit dans la mesure où elle englobait les activités politiques de personnes n'appartenant pas au domaine de la troupe et qu'elle consignait des informations sur les opinions politiques de militaires sans qu'il y eût de motifs suffisants pour procéder à un contrôle de sécurité. En particulier, les enregistrements d'indications sur l'appartenance à des partis qui se soustraient aux règles démocratiques est frappante et ne correspond pas aux grandes lignes du commandement de l'armée (cf. chi. 2.1.3).

Depuis l'entrée en vigueur, le 9 mai 1990, de l'ordonnance du Conseil fédéral concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire, la Section SSM n'est plus concernée par les "recherches" de police de sécurité. En sorte que

le fichier de personnes de la Section SSM ne remplit plus aucune fonction qui justifie son maintien. Pour autant qu'il y ait lieu de traiter les cas de mise en danger de la sécurité, les registres de la Section SSM sont peu utilisables parce qu'ils n'ont pas été systématiquement établis en fonction de tels cas, ni tenus à jour.

- Banques de données de l'Office central du DMF pour la protection et la sécurité (OCS)

La CEP DMF considère comme opportun l'enregistrement informatique à l'OCS des données permettant de savoir pour qui un contrôle de sécurité a été effectué et à qui une déclaration de sécurité a été délivrée. En effet, ces banques de données ne contiennent aucune information qui permette de retrouver le contenu des documents sur lesquels est basée la décision de délivrer une déclaration de sécurité.

- Conservation des données

La CEP DMF soulève des objections au fait que les services concernés aient conservé des années durant les données relatives aux personnes soumises à des contrôles de sécurité. Il s'agit notamment des cas où des déclarations de sécurité n'ont pas été délivrées et où les extraits du casier judiciaire ont été conservés pendant des années au mépris d'éventuelles radiations de peines. L'ordonnance du Conseil fédéral du 9.5.1990, concernant les contrôles de sécurité des personnes en matière militaire, a fixé à cinq ans le délai de conservation des données. La CEP DMF y voit un pas dans la bonne direction. Elle observe cependant que même cette réglementation n'empêche pas de conserver ici aussi pendant des années, auprès de services administratifs différents des données sensibles intéressant une seule personne. La CEP DMF estime que les renseignements de la Police fédérale et des corps de polices cantonales, ainsi que les extraits de casiers judiciaires et du registre de l'office des poursuites, documents réunis à l'occasion de contrôles de sécurité, ne devraient être déposés auprès des instances compétentes que jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision relative à la déclaration de sécurité. Ensuite, les

actes en question doivent être détruits par le service qui prend la décision.

- Limitation de compétence

Force est de porter une appréciation critique sur la répartition de compétences floue qui existe entre certains domaines de la Section SSM et la Police fédérale. Comme exemple, on retiendra encore une fois que l'accès direct aux registres de personnes de la Police fédérale a été accordé aux fonctionnaires du Service de prévention et au chef de la Section SSM. Il leur est possible en outre de transcrire et de copier des actes de la Police fédérale et ce à l'intention de la Section SSM (et inversement), ou encore d'engager la Section SSM à des fins d'enquêtes dans des domaines purement civils (cas du couple d'hôteliers, cf. chi. 2.1.1.3). De toute évidence, ces dépassements de compétences proviennent de l'union personnelle des fonctions de chef de la Police fédérale/chef de la Division sécurité et de la mise des deux services sous un même toit; du moins ces circonstances en favorisèrent-ils l'apparition. A cet égard, il est indispensable d'édicter des directives claires pour définir les limites de compétences réciproques de la Police fédérale/Section SSM et de tenir dûment compte de la problématique de l'union personnelle des deux fonctions (cf. également partie II, chi. 1.3.4.4).

3. Les listes des militaires suspects

3.1 Origine

Les premières mesures destinées à établir une liste de personnes suspectes d'extrémisme "dans l'armée" datent de 1950. Elles étaient motivées par les craintes de voir des extrémistes se livrer à de l'espionnage et à du sabotage à l'intérieur de l'armée. Ces mesures ont été préparées par la Police fédérale aussi bien que par le SSA. Le chef de la Police fédérale et le chef du SSA ont informé divers représentants du haut commandement de l'armée, à l'occasion d'un entretien sur l'état des travaux le 7.12.1950. La notice rédigée à l'issue de l'entretien indique clairement ce

que l'on entend par extrémistes: "Chaque membre du Parti du Travail doit être considéré comme un militant." "Les activités du Parti du Travail relèvent avant tout de la 5e colonne." [Trad.: CEP DMF]

En temps de paix, cette liste de suspects aurait l'objectif suivant: muter les militaires suspects à des postes "qui ne leur permettent pas d'entrer dans la confiance de secrets, ne leur fournissent pas l'occasion de se livrer à des activités corruptrices ou de propagande; par conséquent, ils doivent être éliminés des états-major, des cours de spécialisation, des détachements de matériel et répartis dans les unités, éloignés des appareils et installations secrets et importants; ils ne sauraient être instruits dans des domaines spécialisés, dont la maîtrise leur permettrait d'exercer leurs activités extrémistes" (d'après la notice d'entretien du 7.12.1950). En temps de guerre, les extrémistes "dangereux" devraient être arrêtés, si possible avant la mobilisation de guerre et placés sous la garde des services territoriaux. Au cas où l'arrestation ne serait pas décidée, les extrémistes "dangereux" ou ceux qui sont "soupçonnés" de l'être, seront surveillés au service militaire (cf. lettre du 23.10.1952, du Procureur de la Confédération au Conseiller fédéral Feldmann).

3.2 Bases juridiques

Une ordonnance secrète du 12.1.51 concernant le maintien de la sécurité dans le pays et adoptée de manière préventive par le Conseil fédéral mais qui n'a pas été formellement mise en vigueur, constituait la base juridique invoquée pour l'établissement des listes de suspects. Cette ordonnance prévoyait, pour les périodes particulièrement dangereuses, de soumettre les suspects, à l'obligation de déclarer, à la surveillance policière ou à la garde à vue, à l'assignation à résidence ou à l'internement (ce dernier, uniquement sur décision du Conseil fédéral). L'exécution des mesures d'internement devait appartenir au Ministère public de la Confédération, en collaboration avec les services cantonaux de police.

En janvier 1971, le DMF élaborait une ordonnance pour le Livre de guerre (un recueil de dispositions prévues pour le cas de guerre), ordonnance que le Conseil fédéral aurait dû promulguer et qui aurait dû remplacer celle du 12.1.1951. Le projet d'ordonnance prévoyait d'astreindre les personnes suspectes de mettre en danger la sûreté de l'Etat à l'obligation de déclarer, à la détention préventive (14 jours au maximum) ou à l'internement. Le Procureur de la Confédération ou le Conseiller d'Etat compétent pour les questions de police auraient été habilités à ordonner l'obligation de déclarer ou la détention préventive; pour l'internement, la décision aurait appartenu au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a abrogé l'ordonnance du 12.1.1951, le 21.2.1990.

3.3 Structure

Au cours de l'été 1951, une première liste militaire de suspects est dressée, aujourd'hui disparue; y figuraient un certain nombre de noms classés en fonction de l'incorporation. Cette liste a été adressée aux commandants de corps d'armée et chefs de services, dont la tâche était d'informer les commandants subordonnés de l'identité de ces extrémistes incorporés dans leurs unités; il appartenait aux commandants de divisions de décider jusqu'à quel échelon ces informations devaient être transmises. Etant donné que, par la suite, ces informations se sont arrêtées à des niveaux différents, le chef de l'EMG ordonna, en 1967, qu'elles parviennent jusqu'aux commandants d'unité.

C'est au Ministère public fédéral que revint la compétence de tenir la liste des suspects, sur indications des offices cantonaux de police. La liste de base, périodiquement renouvelée, comprenait des hommes et des femmes jugés dangereux ou suspects pour la sécurité de l'Etat. Des extraits de cette liste classés par incorporation étaient tirés, en collaboration avec le SSA. Cette façon de faire impliquait que 7 listes militaires étaient chaque fois dressées: une pour chacun des 3 corps d'armée de campagne, une pour le corps d'armée de montagne, une pour les troupes d'aviation et de

défense contre avions, une pour les troupes d'armée, ainsi qu'une pour divers.

Le 16.1.1950 déjà, le Ministère public de la Confédération élaborait des directives qui distinguaient entre deux catégories d'extrémistes: "dangereux" et "suspects". D'après la notice d'entretien du 7.12.1950, mentionnée plus haut, il s'agissait dans le premier cas "d'extrémistes meneurs effectifs, de communistes clandestins et d'émissaires étrangers", et dans l'autre cas, "d'autres sympathisants".

Les suspects catalogués ont été aussi répartis dans ces deux catégories de listes militaires ("suspects" et "dangereux") jusqu'en 1961: ils constituaient les "listes S" et les "listes D". Une directive du Ministère public du 9.11.1961 établit 5 catégories:

- "1. Extrémistes dont il faut s'attendre, en considération de leurs activités politiques passées et présentes, qu'ils prennent la direction des affaires politiques au profit d'une puissance étrangère, en cas d'attaque militaire contre notre pays ou en cas de troubles intérieurs. (L'un des témoins interrogé à ce propos a cité les noms de Vincent, Woog, Brunner.)
2. Extrémistes capables d'assumer des fonctions de directions importantes.
3. Extrémistes dont on présume qu'ils se livrent à des activités d'espionnage et de sabotage dans des entreprises importantes pour la Défense nationale.
4. Membres d'organisations extrémistes intérieures ou étrangères.
5. Tous les autres extrémistes." [Trad.: CEP DMF]

En 1972, la répartition des suspects a été réduite à trois catégories (meneurs, membres d'organes dirigeants et autres); en même temps, on a décidé de renoncer à indiquer la catégorie lors de l'établissement des extraits du registre destinés aux commandements militaires.

Les instructions du chef de l'EMG du 15 juin 1967, concernant les suspects dans l'armée, définissent la notion de suspect avec plus de précision:

"Sont considérés comme suspects au sens des présentes instructions les militaires qui, par leurs opinions, leur comportement et leurs relations pourraient être amenés à exercer une activité corruptrice, à violer des secrets, à se livrer à l'espionnage ou au sabotage ou à favoriser activement ou passivement de tels actes." (Chi. 1.1)

"Les militaires suspects doivent être engagés de manière à exclure dans la mesure du possible toute activité au sens du chiffre 1.1." (Chi. 1.2)

3.4 Contenu

Du fait que les documents relatifs aux listes de suspects militaires sont incomplets en raison des destructions effectuées en 1976/1977, le nombre et le contenu des listes établies ne peuvent être appréciés aujourd'hui que de manière fragmentaire.

Une première liste de suspects, comme nous l'avons vu, date de 1951. En 1955 et 1957, elle a été complétée; de nouvelles listes ont été élaborées en 1963, 1965, 1967 et 1973.

Il est possible de dresser la statistique suivante sur la base des documents relatifs au nombre de noms enregistrés:

Année	Catégorie					Total
	1	2	3	4	5	
1963	45	118	146	287	262	858
1965	27	84	112	249	237	709
1966	20	69	92	215	194	590
1967	19	46	71	189	144	469

Le 1.2.1973, une liste militaire de suspects entièrement remaniée est établie sur la base de la nouvelle répartition en 3 catégories (et non plus en 5). Elle contient sensiblement moins de noms que les précédentes (les nombres exacts n'existent plus).

A l'occasion des inspections et interrogatoires que la CEP DMF a entrepris auprès des diverses formations de troupes, d'offices fédéraux et d'administrations cantonales, la question de savoir si

des listes militaires de suspects existaient encore a chaque fois été posée; partout, les responsables ont nié.

Cependant, en examinant certains dossiers déposés aux archives du Ministère public fédéral, la CEP DMF a trouvé deux listes militaires de suspects datant des années 1972 et 1976, ainsi qu'une troisième du canton de Neuchâtel, du 1er décembre 1961. Les trois listes comportent les noms de personnes qui, selon les informations de la CEP DMF, occupent des postes de direction. La liste de 1972 est intitulée: "Officiers exerçant des activités politiques extrémistes"; 5 officiers y sont enregistrés (3 plt, 2 lt), qui sont définis comme activistes d'extrême gauche. En outre, on trouve les noms de 4 autres officiers (1 plt, 3 lt) annoncés (en partie par les commandants de troupes compétents) comme sympathisants de milieux d'extrême gauche, encore qu'aucun état de faits n'ait été établi par la police. Il s'agit exclusivement d'universitaires. Sur la liste de 1976, 38 noms en tout figurent comme "officiers suspects connus du SSA" (2 cap, 25 plt, 8 lt et 3 hommes sans indication de grades). Selon les motifs d'enregistrement invoqués, il s'agit d'officiers qui, pour certaines raisons (motifs politiques, suspicion d'espionnage, etc.) seraient connus du SSA. Cette liste ne contient pas d'indications d'ordre professionnel. La liste du canton de Neuchâtel comprend les noms de 14 membres de l'armée: un seul est répertorié dans la catégorie de suspects no 1, un également dans la catégorie no 2, 2 dans la catégorie no 3, 5 dans la catégorie no 4, et 5 dans la catégorie no 5.

La CEP DMF n'a pas trouvé d'autres anciennes listes, sauf au Ministère public fédéral.

3.5 Mesures envisagées

En temps de paix, les mesures consistaient à incorporer ou à muter les suspects de manière à les empêcher d'entreprendre toute activité nuisible (cf. chi. 3.1).

En cas de "service actif" ou "d'état de nécessité", les mesures déjà mentionnées sont prévues: obligation de déclaration, surveillance policière ou garde à vue, assignation à résidence surveillée (au domicile de l'intéressé) ou internement (sur décision du Conseil fédéral).

A l'époque où seules les deux catégories "dangereux" et "suspects" existaient, l'internement ne concernait que les "dangereux"; la répartition en 5 catégories prévoyait l'internement pour les 3 premières. Comme le chef du SSA en faisait part lors d'un exposé qu'il prononçait à la Conférence des commandants de police, à Bâle, le 14.9.1967, et dont le texte est à la disposition de la CEP DMF, les mandats de perquisition (visites domiciliaires) et d'arrêts étaient, pour ces personnes, déjà établis et déposés au Ministère public de la Confédération. La liste de base du Ministère public de la Confédération, modifiée le 1.6.1967, contenait un total de 2002 noms, dont 469 suspects militaires. Il était prévu d'interner en tout 499 personnes. Ces dernières devaient être placées provisoirement dans des pénitenciers pour être ensuite, trois ou quatre semaines plus tard, transférées dans un camp d'internement situé à l'intérieur du pays, camp confié aux soins des services territoriaux. La répartition des 499 intéressés, hommes et femmes, ressort du tableau suivant (d'après l'information du chef du SSA du 14.9.1967):

<u>Canton</u>	<u>Hommes</u>	<u>Femmes</u>	<u>Etablissement pénitenciaire</u>
Canton de Zurich	14		Lenzburg
Ville de Zurich	52	11	H:Lucerne F:Lenzburg
Canton de Berne	15	2	)
Ville de Berne	14	1	)H:Witzwil F:Bellechasse
Lucerne	2		Lucerne
Uri	1		Altdorf
Schwyz	1		Kaltbach
Obwald			
Nidwald			
Glaris	1		Glaris
Zoug			
Fribourg	1		Bellechasse
Soleure	4		Oberschöngrün
Bâle-Ville	72	9	)
Bâle-Campagne	17	1	)H:Thorberg F:Bellechasse
Schaffhouse	1		Zoug
Appenzell Rh.-E.	2		Gmünden/Niederteufen
Appenzell Rh.-I.			
St. Gall	6	1	Glaris
Grisons			
Argovie	1		Lenzburg
Thurgovie	2		Zoug
Tessin	37	2	Prison de district de Bellinzzone, Lugano et Locarno
Vaud	73	12	H: Prison de district de Morges, Nyon et Aubonne F: Bellechasse
Valais	5		Sion
Neuchâtel	24	3	H:Witzwil F:Bellechasse
Genève	97	15	H:Lausanne, Bois-Mermet F:Bellechasse
Total	442	57	

La CEP DMF n'a pas pu déterminer avec précision si des lieux avaient été préparés pour les camps d'internement. Selon un ancien chef de la Police fédérale, il n'existait pas de plans pour ces camps.

Dans le *Livre de guerre* (cf. chi. 3.2), on trouve un projet du DMF de janvier 1973 pour un "arrêté du Conseil fédéral concernant le Service de sécurité de l'armée en service actif". Ce projet prévoyait d'habiliter le commandant et les officiers supérieurs de la fraction de l'EMA "Service de sécurité de l'armée" à ordonner des arrestations dans certains cas.

Le gouvernement du canton du Jura a soumis à la CEP DMF la question de savoir s'il existait une liste militaire particulière de Jurassiens que des troupes de l'armée auraient dû arrêter. La CEP DMF a entendu la personne qui a fourni cette indication au gouvernement du canton du Jura. Selon sa déposition, un responsable de la formation militaire en question aurait déclaré au témoin que, vers la fin des années soixante, il existait une liste d'environ 60 ressortissants du Jura que le corps de troupe aurait reçu l'ordre d'arrêter. Des exercices correspondants auraient été organisés. Or, la collection des ordres de ce corps de troupe ne fournit aucune indication à ce sujet. Les éventuels documents d'exercices datant de cette époque n'existent plus. Les officiers d'état-major général de cette unité, qui auraient dû avoir connaissance de ces faits de par leur fonction, ne se souviennent pas d'une semblable liste ni de préparatifs à ce propos.

3.6 Destruction des registres

Selon le témoignage du chef de l'ancien Service SSA, les listes militaires de suspects ont été reprises aux Grandes unités et aux zones territoriales, et détruites par ses soins en 1976/1977, avec les listes de base se trouvant au SSA. Le fonctionnaire concerné explique avoir proposé cette façon de faire au chef de la Division sécurité d'alors, parce que les listes établies ne revêtaient plus une grande signification; ce dernier aurait donné son accord. L'ancien chef de la Division sécurité, que la CEP DMF a également

entendu en tant que témoin, ne se souvient plus qu'une telle destruction ait eu lieu et il en considère même l'éventualité comme plutôt invraisemblable. Aucun procès-verbal de destruction n'a été tenu et il n'a pas été vérifié que toutes les listes aient été effectivement retournées à la Division sécurité. D'après son témoignage, le chef de service d'une zone territoriale a lui-même détruit la liste de suspects.

Appréciation

L'établissement de listes concernant des citoyens suisses suspects de subversion doit être replacé dans le contexte de la guerre froide. Selon une perspective actuelle, cela constitue un grave empiètement sur les droits de la personnalité des intéressés. La gravité de cette intervention tient avant tout au fait qu'en cas de crise, des mesures décisives comme l'arrestation ou l'internement des personnes enregistrées ont été préparées en détail. Les bases juridiques nécessaires faisaient défaut - l'ordonnance secrète n'était même pas entrée en vigueur - aussi bien pour ces mesures préventives que pour la mise en fiches elle-même. A l'heure actuelle, la création de telles bases juridiques doit être considérée comme indéfendable pour des raisons relevant de l'Etat de droit.

La CEP DMF a constaté que depuis 1976/1977, soit lorsque le SSA s'est fait remettre les listes de suspects et les a détruites, aucun nouveau registre militaire n'a été tenu. La CEP DMF, au cours de ses investigations, n'a rencontré aucun indice qu'aujourd'hui encore, de telles listes soient élaborées ou tenues. Cependant, la CEP DMF fait remarquer que, par exemple, les fichiers de données personnelles encore tenus à la Section SSM, peuvent en tout temps servir à dresser une liste militaire à jour de suspects, pour autant que les cavaliers qui marquent les fiches en question soient suffisamment exacts et que les fiches soient tenues à jour. Il était en tout temps possible de reconstituer une liste de suspects sur la base des fiches de la Police fédérale: s'y trouvait en effet la fiche des personnes figurant sur la liste de suspects désignée par un "S". Dans ces circonstances, la question

de savoir si toutes les listes militaires de suspects ont effectivement été détruites, ne revêt aucune signification. La CEP DMF considère en l'occurrence qu'un problème se pose, qui touche les banques de données en général, les données électroniques avant tout. Des listes comprenant des catégories de personnes peuvent être dressées en définissant des critères distinctifs et les mots-clefs appropriés à partir de chaque banque de données. C'est pourquoi, il convient d'accorder une attention particulière à l'établissement des mots-clefs car le droit des intéressés de prendre connaissance de leurs données personnelles et le cas échéant d'exiger une rectification, pourrait être contourné par cette procédure.

4. Menées hostiles à l'armée

4.1 Protection contre les menées hostiles à l'armée. Mesures prises par le commandement de l'armée

Vers la fin des années 60 et au début des années 70, une opposition à l'armée est apparue et s'est manifestée par le truchement de ce qu'il est convenu d'appeler les "comités de soldats" qui agissaient ouvertement contre l'armée, pour l'objection de conscience et pour la perturbation de la marche du service par les hommes de troupe. Le commandement de l'armée s'est, par la suite, intensément occupé de ces faits, définis comme "actes hostiles à l'armée" ou "menées hostiles à l'armée", et a cherché des mesures de protection adéquates. En tout, l'ordonnance du DMF et 4 directives du chef de l'EMG ont été édictées dans ce sens, entre 1970 et 1980.

Les prescriptions aujourd'hui en vigueur du chef de l'EMG sur les annonces, l'information et l'alerte en cas de menaces et d'événements portant atteinte à la sécurité dans l'administration militaire et l'armée (Prescriptions SIME), du 30.6.1988 arrêtent que les services et les organes de commandement compétents sont tenus de faire rapport au Centre d'annonces et d'alerte (CAA) de la Division renseignements du GRS.

4.2 Flux des données et exploitation des déclarations

4.2.1 Ancienne réglementation

D'après les prescriptions du chef de l'EMG du 4.12.1974, les déclarations de menées hostiles à l'armée devaient entre autres être adressées à la Division sécurité où elles étaient exploitées par le Service de prévention (Section SSM). L'événement survenu était enregistré dans le fichier de troupes. Lorsque l'identité de la personne à l'origine de l'activité hostile à l'armée incriminée figurait sur l'avis transmis, l'intéressé était généralement enregistré dans le fichier de personnes. L'événement était également communiqué à la Police fédérale, ce qui occasionnait là aussi une mention au fichier central. Les avis étaient placés par ordre chronologique dans des classeurs.

De loin, la plupart des déclarations provenaient d'écoles et aboutissaient de ce fait sur le bureau du chef de l'Instruction de l'armée. Le chef du Service d'information et de documentation du Groupement de l'Instruction (ci-après GI) traitait les déclarations enregistrées en les portant sur une liste munie d'un numéro d'accompagnement, de la date, de l'origine, ainsi que d'une brève remarque thématique manuscrite. Ensuite, les formulaires étaient archivés par ordre chronologique. Le chef du Service de l'information et de documentation du GI n'établissait ni un extrait de l'identité des personnes figurant dans l'avis comme s'étant livrées à des activités hostiles à l'armée, ni ne les enregistrait. La CEP DMF a vérifié cet état de fait lors d'une inspection de ce service et de l'audition de son chef en tant que témoin.

A partir des déclarations qui lui étaient transmises, le GI rédigeait des rapports périodiques sur les menées hostiles à l'armée. Le nombre, les lieux et le genre d'activités annoncées étaient présentés de façon résumée, l'évolution générale constatée. Le dernier rapport date de 1985 et concernait les années 1983 et 1984. En 1983, 35 avis de menées hostiles à l'armée ont été transmis, en 1984, 28. Ce rapport conclut ainsi: "En considération du

peu d'étendue de l'agitation (on rappelle que pour les seules écoles de recrues de l'été 1974, 173 cas avaient été enregistrés!), du retour périodique des mêmes thèmes et du fait que l'évolution principale de l'agitation hostile à l'armée revêt un caractère politique (Rothenthurm, Suisse sans armée) et est diffusée par les média, nous avons décidé de suspendre provisoirement l'information présente pour autant que la situation demeure stable."

En outre, le chef du Service d'information et de documentation collecte les divers documents incriminés (rapports de presse et officiels, tracts), qui sont classés par matières. Ainsi trouve-t-on des thèmes tels que la subversion, l'extrémisme de gauche, l'extrémisme de droite, les organisations pacifistes, les groupes d'opposition extraparlamentaire. A l'occasion de l'inspection qu'elle a menée, la CEP DMF a acquis la conviction qu'il s'agissait d'une documentation purement thématique et nullement d'une collection de données personnelles.

4.2.2 Réglementation actuelle

Selon les prescriptions actuellement en vigueur, les avis de menées hostiles à l'armée doivent être adressées au Centre d'annonce et d'alerte de la Division renseignements. Comme la CEP DMF a pu le constater au cours de ses investigations, les personnes tenues de déclarer n'observent pas (encore) toutes, il est vrai, la nouvelle réglementation. Les déclarations parviennent en partie au Centre d'annonces et d'alerte, en partie encore aux anciens destinataires. Des déclarations isolées parviennent toujours aussi bien au Service de prévention qu'au GI. Elles ne sont cependant plus traitées par le Service de prévention, mais transmises par erreur au Centre d'annonce et d'alerte (CAA).

Le Centre d'annonce et d'alerte (CAA) n'exploitait pas jusqu'ici les déclarations provenant des écoles et des cours. C'est en arguant du manque de moyens propres à disposition qu'on en est venu à engager un ingénieur en techniques de sécurité privé, qui déposait un rapport trimestriel, résumant les événements ayant porté atteinte à des objets, biens et installations du DMF et les ex-

exploitant statistiquement. Deux nouveaux postes de travail ont été créés à la Division sécurité, dont les titulaires reprendront cette tâche.

4.3 Contenu des avis

Le formulaire aujourd'hui en application compte diverses catégories d'événements et d'auteurs de délits possibles. Dans les catégories d'événements, on trouve, à côté des faits pénaux et des phénomènes naturels, sous la rubrique "Autres", les catégories suivantes: "Agitation", "Soulèvement", "Occupation", "Démonstration" [manifestation], "Désinformation", "Lancement de tracts". A la catégorie genres d'auteurs, on compte: "SR" (service de renseignements), "Terroristes", "Séparatistes", "Militants écologistes", "Anarchistes", "Rockers", "Bandes de voleurs", "Vauriens", "frustrés", "actes de vengeance", "Déséquilibrés", "Militaires", "Agents du DMF", "Anciens agents du DMF", "Enfants", "Adolescents", "Inconnus".

L'immense majorité des déclarations concernent le lancement de tracts et autres écrits critiques à l'encontre de l'armée, distribution survenue non seulement sur des aires militaires, mais aussi à l'entrée des casernes et dans les gares. D'autres déclarations se rapportent à des déprédations, à du vol de matériel, à l'emploi d'armes à feu, de même qu'à une collecte de signatures pour l'initiative pour une Suisse sans armée.

Appréciation

D'après les constatations de la CEP DMF, les déclarations de menées hostiles à l'armée n'ont pas été évaluées à la Section SSM selon des principes établis, mais appréciées en fonction de critères propres aux fonctionnaires préposés (ou du temps à leur disposition) et enregistrées dans le fichier de troupe et/ou dans le fichier de personnes. Cependant, des recommandations de la CEP DMF seraient en l'occurrence superflues puisque soit la Section SSM,

soit le Service de prévention, n'ont plus à traiter de telles déclarations selon la réglementation actuelle.

Le formulaire de déclaration actuellement en usage (38.55/11) est inacceptable en raison de l'énumération grotesque des catégories d'auteurs de délits éventuels. La qualification des catégories de responsables de menées hostiles à l'armée par "frustrés", "déséquilibrés", "actes de vengeance", "militants écologistes", etc., est subjective et offensante. La CEP DMF exige que les formulaires incriminés soient remaniés. En outre elle considère que les déclarations concernant des actes hostiles à l'endroit de l'armée et qui sont le fait de civils agissant en dehors du ressort de la troupe, sont inadmissibles.

Enfin, il convient encore de s'occuper des déclarations traitées selon l'ancienne réglementation par le colonel Peter Flückiger, chef du Service d'information et de documentation du GI. Il a exploité et archivé ces déclarations en conformité avec son cahier des charges. La CEP DMF, au terme des constatations qu'elle a faites, n'a aucune objection à formuler à cet égard. En outre, les investigations qu'elle a menées ont montré que le colonel Flückiger ne tenait ni fichier personnel ni registre contenant des données personnelles en rapport avec les menées hostiles à l'armée annoncées. Il est donc possible d'affirmer que des "archives Flückiger" que les média ont dépeint au début de 1990 comme un fichier de personnes, n'existent pas.

5. PISA

5.1 Motif d'investigation

PISA (Système d'Informations Personnelles de l'Armée) constitue le plus grand fichier de données personnelles de l'armée et du DMF. La CEP DMF a été incitée à se livrer à une enquête détaillée de ce système par les raisons suivantes: le nombre considérable de personnes intéressées (1,2 à 1,3 million); la grande quantité de données enregistrées et gérées par PISA (il s'agit de 96 données diverses: du numéro matricule jusqu'au recensement des militaires

tombés ou disparus); en outre, il importait de tenir compte du nombre de services habilités à prendre connaissance, imprimer ou traiter les données en question (chefs de section, commandants d'arrondissement, administrations et départements militaires cantonaux en tant que responsables du contrôle de corps, offices fédéraux chargés d'administrer des troupes, commandants d'écoles et de troupes).

La conduite de telles recherches se justifiait parce que des données sensibles sont enregistrées dans PISA, comme des peines de prison ou de réclusion exécutoires.

La CEP DMF s'est occupée en détail des principes contenus dans l'ordonnance sur les contrôles PISA du 29 octobre 1986 et a examiné, en inspectant l'Office fédéral de l'adjudance, le Centre de calcul du DMF et diverses administrations militaires cantonales, si la gestion du système répondait aux exigences de l'ordonnance. Elle s'est en outre documentée de façon exhaustive et s'est référée au rapport du service de la protection des données du DFJP, d'avril 1990, qui a examiné le système PISA en 1989.

5.2 Description du système PISA

Le contrôle des personnes astreintes au service et des membres de l'armée revient, en vertu de l'article 151 OM, aux cantons, aux offices fédéraux chargés de l'administration de troupes, ainsi qu'aux commandants de troupes: PISA est à cet effet à leur disposition. Il s'agit d'un système de traitement électronique de données classées par noms et contenant toutes les données nécessaires au recensement des personnes astreintes au service avant le recrutement, au contrôle de l'accomplissement des obligations militaires, ainsi que des prestations militaires des membres du Service féminin de l'armée, au contrôle des effectifs des formations et des réserves de personnel, de même qu'au recensement des militaires tombés ou disparus.

C'est l'Office fédéral de l'adjudance qui porte la responsabilité du système PISA, conformément à l'ordonnance de contrôle PISA du

29.10.1986, alors que le Centre de calcul du DMF porte celle de sa réalisation technique. Des modifications du système ne sont apportées par le Centre de calcul du DMF que sur ordre de l'Office fédéral de l'adjudance.

En gros, 90 utilisateurs sont reliés au système (administrations militaires cantonales et offices fédéraux chargés de l'administration de troupes). Un grand nombre de chefs de section et de commandants de troupes, qui reçoivent des extraits, comptent parmi les "destinataires réguliers de données". Pour chaque utilisateur du système (terminal), on détermine jusqu'où s'étend sa compétence de traiter les données de PISA (enregistrement, mutation, radiation); de même, on détermine dans quelle mesure les utilisateurs et les destinataires réguliers de données ont le droit de prendre connaissance des données et de procéder à des extraits, respectivement d'en autoriser l'acquisition. Pour la reprise de données PISA sur d'autres systèmes de traitement de données des services chargés du contrôle administratif des troupes ou du commandement de l'armée, une autorisation du DMF est indispensable. En dehors de ce cas, il est interdit de relier PISA à d'autres systèmes de traitement de données.

5.3 Etat des données

Les données qu'il convient de stocker et de gérer dans PISA, conformément à l'article 8, alinéa 1er de l'ordonnance du 29 octobre 1986 sur les contrôles PISA sont énumérées à l'appendice 2 de cette même ordonnance. A l'occasion de l'inspection qu'elle a entreprise au Centre de calcul du DMF, la CEP DMF a constaté que la possibilité n'est pas donnée aux utilisateurs d'enregistrer des données autres que celles prévues par l'ordonnance: le système est uniquement à disposition pour les domaines de données autorisés. Le domaine "contrôle de gestion" que la CEP DMF classe dans la catégorie particulièrement sensible, est lui-même structuré de façon telle qu'il n'admet que des codes précisément définis en fonction de leur contenu. Un mandat de l'Office fédéral de l'adjudance, qui est de son côté soumis aux prescriptions de l'ordonnance sur les

contrôles PISA, est nécessaire pour l'enregistrement par le Centre de calcul du DMF de données supplémentaires dans PISA.

5.4 Traitement des données et accès. Compétences

Les compétences de traiter des données et d'y accéder sont réglées pour chaque utilisateur du système. Les inspections entreprises par la CEP DMF auprès des administrations militaires cantonales ont permis d'établir que le système n'autorise en principe pas de dépassement de compétences: les utilisateurs des cantons respectifs n'ont accès, en dehors des données de base ouvertes à tous les utilisateurs, qu'aux données touchant à des personnes domiciliées dans le canton concerné ou incorporées dans une unité affectée à ce dernier.

5.5 Connexion de PISA avec d'autres systèmes de traitement de données. Interdiction

En vertu de l'ordonnance de contrôle PISA il est interdit de relier le système PISA à d'autres systèmes de traitement de données. Cette disposition est essentielle et empêche les personnes non autorisées d'accéder au système. Lors d'une inspection d'un service administratif cantonal, des membres de la CEP DMF ont obtenu de l'employé responsable de PISA les biorythmes du mois de juillet, imprimés sur système PISA. Cela a conduit la CEP DMF à se demander s'il existait d'autres applications éventuelles "cachées", ce qui a été nié à l'occasion de l'inspection du Centre de calcul du DMF. Cependant, la CEP DMF a été informée qu'une application "BIO" (biorythme) avait effectivement été raccordée à PISA afin d'effectuer des tests, dans un but d'instruction; cela par les soins du responsable du Centre de calcul du DMF qui, à côté de PISA, gère d'autres applications totalement séparées de PISA.

5.6 Données sensibles de PISA

PISA contient nombre de données personnelles sensibles comme des informations sur des peines, des mises sous tutelle, et sur l'insolvabilité de certaines personnes. Cette pratique est motivée par les articles 16 à 19 OM en vertu desquels l'indignité de servir, la mise sous tutelle, la condamnation par un tribunal pénal civil pour crime ou délit, l'insolvabilité ou l'incapacité, peuvent conduire à l'exclusion du service. En outre, les dispositions en vigueur pour l'avancement et les mutations dans l'armée prévoient qu'aucun avancement ne saurait être pris en compte en présence de diverses peines ou mesures de tutelle comme en cas d'insolvabilité.

La base juridique de l'enregistrement de ces données est constituée par les articles 118 à 121 de l'ordonnance sur les contrôles PISA qui stipulent que les autorités de tutelle, ainsi que les offices des poursuites et faillites doivent déclarer immédiatement tous les sous-officiers, officiers et membres de l'armée des classes de fonction 5 à 1a (membres du service complémentaire avec fonctions qualifiées) qui sont placés sous tutelle, font faillite ou font l'objet de poursuites infructueuses. Le Bureau central de police est tenu d'annoncer à l'Office fédéral de l'adjudance les peines de prison et de réclusion exécutoires, les mesures de privation de liberté, ainsi que la révocation du sursis à l'exécution des peines concernant des citoyens suisses entre 15 et 55 ans.

Appréciation

Vu le nombre des personnes enregistrées, la quantité de données traitées et le nombre des utilisateurs comme des destinataires des informations, le Système d'Informations Personnelles de l'Armée (PISA) est délicat, ce qui rend indispensable un contrôle périodique, conformément aux bases légales en vigueur. L'exploitation du système doit être constamment revue et considérée quant aux conditions d'enregistrement des données, de même que l'accès et le droit d'accès au traitement; le principe de la séparation fonctionnelle entre PISA et d'autres systèmes doit être imposé avec la

plus grande rigueur. Pour des utilisateurs individuels, il importe que leur responsabilité évite tout abus.

La CEP DMF n'a fait, du point de vue de la protection des données, aucune constatation de nature à soulever des objections de caractère général à l'encontre des activités de PISA. Un point cependant demande une mention particulière.

L'armée, se fondant sur la loi fédérale sur l'organisation militaire, peut exclure du service des personnes pour des raisons déterminées. Par conséquent, il en découle un intérêt pour l'armée de faire enregistrer directement par PISA les indications nécessaires concernant des jugements pénaux prononcés par des cours civiles, afin d'être en mesure d'apprécier le problème.

Conformément à l'article 363, alinéa 1er, du Code pénal suisse, toute autorité, judiciaire ou autre, de la Confédération, d'un canton ou d'une commune recevra sur sa demande un extrait officiel du casier judiciaire. Cette disposition ne concerne cependant qu'un cas particulier concret: "sur demande" et ne saurait s'appliquer à la communication automatique à PISA - beaucoup plus large - de toutes les données du fichier central de la police. Par conséquent, la seule base juridique de ce flux de données est simplement une ordonnance: il est douteux que cela suffise, tout au moins à la lumière du projet de loi sur la protection des données (LPD-P; 88.032, message et projet de loi du 23.3.1988). Les données concernant des poursuites ou sanctions pénales constituent d'après ce projet des "données sensibles" (art. 3, lit. e). D'après l'article 14, alinéas 2, et 16 LPD-P, de semblables données personnelles ne peuvent être traitées ou communiquées que si une loi le prévoit expressément.

Le fait que les applications "BIO" puissent être commutées sur le système PISA ne revêt pas, de l'avis de la CEP DMF, de signification importante. Cependant, la connection d'une application qui n'est pas prévue dans l'ordonnance sur les contrôles PISA, constitue une infraction de principe à une norme de base de cette même ordonnance et ne saurait être justifiée par les motifs invoqués

(instruction, tests). Ce point fondamental de la sécurité des données ne saurait souffrir aucune exception.

6. Autres banques de données personnelles

6.1 Vue d'ensemble

A part les banques de données déjà présentées dans ce rapport, il existe au DMF un grand nombre de catalogues de données personnelles. La plupart d'entre eux se trouvent dans le "Registre des recueils de données personnelles", publié en 1986 par l'Office fédéral de la justice et actuellement en train d'être remanié. La CEP DMF a tenté d'obtenir une vue d'ensemble par des sondages, en entendant comme témoins les directeurs d'offices du DMF et en inspectant des offices de la Confédération, d'administrations militaires cantonales et des postes de commandement des unités d'armée. Elle est parvenue aux constatations suivantes:

6.2 Données personnelles auprès des groupements, groupes et offices du DMF

Les offices fédéraux chargés de l'administration de troupes disposent d'une quantité impressionnante de documents, données, informations, fichiers et listes concernant les membres de l'armée affectés aux formations qui sont de leur ressort. A ce propos, la CEP DMF a pu constater que les ordonnances et décisions actuelles du DMF, ainsi que les directives et règlements du chef de l'instruction et d'autres instances sont de nature à provoquer une telle quantité de données.

L'état-major du Groupement de l'instruction et divers offices fédéraux tiennent des dossiers relatifs aux instructeurs, sur lesquels figurent tous les événements survenus depuis leur entrée en fonction jusqu'à leur retraite, ou leur départ. A ce sujet, la CEP DMF ne relève aucune particularité de nature à susciter des observations.

En outre, la CEP DMF a passé en revue la tenue et la conservation des dossiers de recrues et d'aspirants, des états de service des officiers et des contrôles de corps. S'agissant des états de service, il n'y a lieu de faire aucune constatation particulière; quant aux contrôles de corps, on peut relever qu'à la suite de l'introduction de PISA, ils ont perdu leur fonction. Les dossiers des recrues et des aspirants sont examinés en relation avec les renseignements de police (cf. partie II, chi. 4).

On trouve auprès des offices fédéraux, à côté des dossiers et banques de données cités, nombre de fichiers auxiliaires et de listes particulières à des fins administratives tels que contrôles d'aspirants (fiches de propositions), fichiers alphabétiques de tous les membres d'une arme déterminée (form. 1.13), documents de mutation, états des officiers des formations d'armes concernées, dossiers médicaux d'aspirants à des fonctions d'officiers de haut rang, recueils des examens d'aptitude des chauffeurs, listes des membres de l'armée disposant de connaissances de langues des pays de l'Est. Ce catalogue n'est pas exhaustif: il est davantage destiné à donner une impression de la quantité de données à disposition des divers offices fédéraux.

Les fichiers suivants revêtent une signification particulière:

Dossiers médicaux de l'armée:

Un dossier comprenant des indications médicales est établi au moment du recrutement, pour chaque personne astreinte au service. Selon les cas, ils contiennent des informations détaillées sur les maladies et affections des intéressés et, d'après les indications du directeur de l'Office fédéral des affaires sanitaires de l'armée, les cas d'affections psychiques et psychosomatiques sont assez fréquents. Ces dossiers de médecine militaire sont déposés dans les archives de la Section service médico-militaire. Un militaire tombe-t-il malade en cours de service, que le médecin de troupe compétent reçoit le dossier intégral afin d'en prendre connaissance. Pour autant que l'intéressé donne son accord, les médecins civils sont aussi autorisés à en prendre connaissance. Selon une directive interne du directeur de l'office, les dossiers de

médecine militaire doivent être traités en tant qu'"histoire du malade", ce qui signifie que l'Office fédéral des affaires sanitaires de l'armée autorise l'intéressé à en prendre connaissance sur demande, à l'exception des notes manuscrites des médecins, qui ne lui sont pas non plus communiquées dans le domaine civil.

Dossiers personnels du SPP:

Le Service psycho-pédagogique (SPP) de l'état-major du Groupement de l'instruction est à la disposition des commandants, instructeurs, cadres de troupes et médecins militaires des écoles et cours, en qualité de service spécialisé. Ses tâches consistent à conseiller les cadres qui éprouvent des difficultés de commandement en rapport avec certains membres de l'armée, à assister les médecins militaires lors de la décision d'aptitude au service, à assister les membres de l'armée qui éprouvent des problèmes personnels alourdissant le service, ainsi qu'à dispenser une instruction de conduite. Les conseils aux membres de l'armée en matière de problèmes personnels, familiaux ou financiers s'accompagnent de l'établissement d'un dossier de consultation qui comprend, à part l'identité et une description du cas, les conseils fournis et des mesures envisagées. D'après les explications du chef du Service psycho-pédagogique, aucun renseignement n'est communiqué à des tiers (par exemple, l'employeur); en revanche, les services judiciaires, comme ceux du juge d'instruction militaire, ont accès au dossier, sur présentation cependant d'un déliement du secret médical.

Dossiers personnels des oeuvres sociales de l'armée:

Les oeuvres sociales de l'armée, placées sous la direction de l'Office fédéral de l'adjudance, s'occupent d'alléger les problèmes économiques qu'éprouvent les membres de l'armée et d'y remédier. Les collaborateurs de ce service cherchent à résoudre avec les intéressés, les problèmes portés à leur connaissance. Un dossier est dressé pour chaque cas d'assistance, dossier déposé aux archives centrales et que des tiers ne peuvent pas consulter.

6.3 Données personnelles auprès des administrations militaires cantonales

Les administrations militaires cantonales comportent ordinairement plusieurs divisions: commandement d'arrondissement (contrôles et déclarations militaires), administration de la taxe militaire et administration des arsenaux. Seuls les contrôles et déclarations militaires revêtent une signification pour la CEP DMF. C'est pourquoi, cette dernière a inspecté les commandements d'arrondissements de certains cantons.

L'instrument de travail principal des administrations cantonales est aujourd'hui le système d'informations personnelles PISA (cf. chi. 5). De plus, il existe encore et toujours de grandes quantités de fiches de contrôles d'effectifs. Le contrôle des jugements rendus par les tribunaux de divisions contre des membres de l'armée appartient aux cantons concernés et sont classés auprès des responsables cantonaux du contrôle de corps.

6.4 Données personnelles du haut commandement de l'armée

La CEP DMF a inspecté les bureaux des trois corps d'armée de campagne, du corps d'armée de montagne, ainsi que de diverses divisions, zones et brigades.

Ces postes de commandement tiennent en particulier les états de service des officiers des état-majors et Unités d'état-major concernés, les états des officiers des Grandes Unités correspondantes, les documents pour la planification en personnel en vue de l'occupation des postes de commandement et pour l'instruction des officiers de l'EMG.

Dans une unité d'armée, la CEP DMF a découvert un dossier "officiers difficiles", contenant en partie de très vieux documents au sujet d'officiers s'étant plaints d'être écartés de l'avancement ou passant pour "difficiles" pour d'autres motifs; ces rapports sont partiellement munis de qualifications personnelles de la main des commandants d'unité d'armée. Aucun document de ce genre n'a

été établi par le commandant de l'unité en exercice, mais celui-ci n'a pas détruit les documents existants.

Les dossiers de candidats refusés à l'Etat-major général, découverts auprès d'un poste de commandement, ont spécialement éveillé l'intérêt de la CEP DMF. Ces dossiers contiennent entre autres, un catalogue de questions destinées à un entretien avec les candidats, questions qui, en partie, sont de nature exclusivement politique sans que le dossier fasse toutefois état des réponses des candidats.

La CEP DMF a en particulier examiné la cas d'un officier dont le nom figurait sur la liste de suspects de 1976 (cf. chi. 3.4). Sur la base de cette fiche personnelle, la CEP DMF a constaté qu'aucune (autre) indication n'était portée, qui aurait permis d'inférer une appréciation politique de l'officier concerné.

Appréciation

La CEP DMF n'a eu connaissance, au cours de son enquête auprès des offices fédéraux, des services administratifs cantonaux ou postes de commandement de l'armée, d'aucun cas d'enregistrement ou de communication de données personnelles contraires au but assigné en l'espèce. En revanche, la CEP DMF constate qu'auprès de divers offices fédéraux, les prescriptions en matière d'archivage des dossiers ne sont pas observées. C'est ainsi que la CEP DMF a trouvé auprès d'un office fédéral, des dossiers de recrues et d'aspirants datant de 1978 (dossiers de recrues) et de 1956 (dossiers d'aspirants), alors que selon les directives existantes, de tels dossiers doivent être conservés durant 5 ans, puis détruits. Il ressort des éclaircissements requis par la CEP DMF, qu'à maints endroits, on n'attribue pas à la destruction de documents tout le soin requis. Dans cet ordre d'idées, l'incident survenu au printemps 1990 lorsque des dossiers d'aspirants de l'Office fédéral de l'artillerie datant des années 70 ont été livrés, sans vérification et pour destruction, à un centre de tri de Berne, en tant que vieux papier, constitue un exemple particulièrement grave.

Les dossiers de médecine militaire, les dossiers personnels du Service psycho-pédagogique et les dossiers personnels des oeuvres sociales de l'armée constituent des catalogues de données dont le contenu est particulièrement sensible. La CEP DMF considère qu'il est indispensable que dans ce domaine, jusqu'à l'édiction de dispositions légales appropriées, des prescriptions détaillées soient arrêtées par voie d'ordonnance.

7. MIDONAS

7.1 Motif d'investigation

Le système MIDONAS (Système militaire de documentation/Militärisches Dokument-Nachweis-System) a suscité pour la première fois l'attention d'un large public en 1978 lorsque l'on a appris que des documents provenant des archives du "Groupe d'informations - Suisse", mieux connu sous le nom d'"Archives Cincera", avaient été repris dans MIDONAS. Au début de 1990, les média ont à nouveau soulevé la question de savoir si aujourd'hui encore des données des "Archives Cincera" étaient enregistrées dans MIDONAS ou si, le cas échéant, d'autres données personnelles sensibles étaient entrées dans ce système. A cet égard, la CEP DMF a reçu l'indication qu'un étudiant, auteur d'un travail de séminaire sur l'origine des comités de soldats antimilitaristes, avait, par le truchement de MIDONAS, accédé à des documents selon lesquels une personne définie comme appartenant aux milieux de l'agitation antimilitariste avait été accusée au cours des années 70.

Ces circonstances ont incité la CEP DMF à soumettre MIDONAS à une enquête approfondie.

7.2 Description du système MIDONAS

MIDONAS est une collection de documents du DMF que gère la Bibliothèque militaire fédérale et qui est à la disposition des cadres de l'armée, des chercheurs et des scientifiques. MIDONAS inclut des ouvrages de science militaire, d'histoire militaire et de po-

litique militaire d'intérêt durable. Basé sur un index - par auteurs, titres et matières - le système permet d'accéder aux titres des ouvrages qui eux-mêmes ne sont pas reproduits dans MIDONAS. Les documents figurant au catalogue de MIDONAS (livres, périodiques) se trouvent en général à la Bibliothèque militaire fédérale ou peuvent y être obtenus. Un grand nombre de documents indiqués par MIDONAS ont été enregistrés sur microfilms de sorte que des extraits de ces microfilms peuvent être copiés et remis aux utilisateurs de la Bibliothèque militaire.

7.3 L'affaire MIDONAS - "Archives Cincera"

La CEP DMF a d'abord cherché à savoir si des données provenant des "Archives Cincera" sont aujourd'hui encore enregistrées dans MIDONAS, s'il existe encore des copies des microfilms réalisés à l'époque à partir des "Archives Cincera" ainsi que des feuilles de dépouillement concernées, ce qui permettrait ultérieurement de réintroduire ces documents dans MIDONAS.

Comme document de base, la CEP DMF a requis les actes de l'enquête pénale militaire ordonnée en 1978 et qui avait pour but d'examiner l'état de la collaboration entre MIDONAS et les "Archives Cincera". Dans les actes de l'enquête menée par le colonel Morger figure une copie sur papier de la cassette du microfilm (il s'agit du No 84 de la numérotation courante des microfilms-MIDONAS) des documents des "Archives Cincera" et des feuilles d'enregistrement y relatives. En se basant sur ces feuilles d'enregistrement, la CEP DMF a examiné si MIDONAS contenait encore des documents en question. Elle a constaté que ce n'était pas le cas. Cette conclusion recouvrait les résultats de l'enquête Morger, d'après laquelle seul un petit nombre de documents avait été relié à titre d'essai des "Archives Cincera" à MIDONAS, puis, par la suite radié.

En cours d'enquête, le soupçon apparut en revanche qu'une copie de la cassette de microfilm No 84 devait encore exister, qui n'avait pas été détruite après la clôture de la procédure pénale militaire:

Le 7.4.1978, le juge d'instruction ordonnait la réquisition de la cassette originale No 84 et de 15 copies; il faisait déposer l'original et 13 copies auprès de la Caisse fédérale et en a remis une au Procureur de la Confédération. Il a remis une autre copie au Service central de documentation du DMF afin de produire des copies sur papier à l'intention de l'enquête pénale militaire. Le 20.2.1985, 5 1/2 ans après la conclusion de l'enquête Morger (!), l'Auditeur en chef de l'armée retournait au Service central de documentation du DMF 14 exemplaires de la cassette de microfilm No 84. Comme le fonctionnaire compétent le confirmait à la CEP DMF lors de son audition, l'ensemble des cassettes No 84 déposées au service de documentation ont été détruites. Cette opération de destruction incluait les 14 cassettes retournées et vraisemblablement aussi celle laissée en dépôt au service de documentation.

Cependant, le dossier de la justice militaire ne fournit aucune indication sur le sort de la copie déposée auprès du Procureur de la Confédération. Au cours de ses investigations, la CEP DMF a retrouvé dans les caves du Ministère public de la Confédération cette 15e copie et le formulaire d'accompagnement que l'Auditeur en chef avait adressé au Procureur de la Confédération en 1978. Son identité a pu en être vérifiée par comparaison avec les copies sur papier de cette cassette et les photocopies qui avaient été réalisées pour l'enquête de justice militaire.

7.4 Interdiction d'enregistrer des données de caractère personnel dans MIDONAS

En vertu de l'article 1er, alinéa 4 de l'ordonnance du 29 décembre 1989 concernant le système militaire de documentation, l'enregistrement de données de caractère personnel dans MIDONAS est explicitement interdit. Cette interdiction ne peut de toute évidence s'appliquer aux noms des auteurs des écrits enregistrés ou aux noms de personnes qui apparaissent dans les titres des documents enregistrés. Ces informations ont été nécessairement introduites dans MIDONAS puisqu'elles constituent les mots-clefs permettant d'accéder aux documents recherchés. Les auteurs de documents mili-

taires importants doivent naturellement s'attendre à trouver leur nom dans MIDONAS. Cette pratique vaut aussi bien pour les publications favorables à l'armée, les travaux scientifiques neutres, que pour les ouvrages hostiles à l'armée. On concevra également que les noms des personnes figurant dans le titre d'une publication militaire importante soient introduits dans le système en tant que mots-clefs.

En revanche, selon l'article 1er, alinéa 4 de l'ordonnance MIDONAS, l'enregistrement de données de caractère personnel dans MIDONAS, auxquelles on accède grâce au contenu de telle ou telle publication, n'est pas admissible. Ainsi, par exemple, il ne serait pas acceptable d'utiliser les documents enregistrés dans MIDONAS selon une répartition thématique du genre "membres de comités de soldats" ou "auteurs de menées hostiles à l'armée" et d'enregistrer systématiquement des indications concernant des personnes mentionnées dans ce contexte.

La CEP DMF a examiné par sondage l'état des données de MIDONAS sous l'angle de l'interdiction faite à l'article 1er, alinéa 4 de l'ordonnance MIDONAS. Aucune donnée inacceptable au sens ci-dessus n'a pu être constatée.

Le bruit s'est répandu dans l'opinion publique que les auteurs de publications critiques, voire hostiles à l'endroit de l'armée étaient, semble-t-il, spécialement indiqués et enregistrés comme tels. Il est en effet théoriquement possible, grâce à l'établissement des mots-clefs adéquats, comme par exemple, "auteurs hostiles à l'armée", de transformer la banque de données de la bibliothèque en listes camouflées de suspects. Ici encore, la CEP DMF a soumis les données de MIDONAS à un examen par sondage, mais n'a rencontré aucun indice de la présence de semblables mots-clefs "sensibles".

Enfin, la CEP DMF a examiné si le nom de l'ancien activiste de comités de soldats qui lui avait été signalé (chi. 7.1), figurait dans MIDONAS. Les recherches effectuées à l'aide de plusieurs mots-clefs n'ont pas fait apparaître le nom de l'intéressé. En revanche, son nom figure, avec la description détaillée et

l'appréciation des activités qui lui sont attribuées, dans un document, datant de 1973, de la plume d'un ancien collaborateur de l'OFSAN, qui figure dans la série "AGIT-Informationen" du même auteur. Cette série avait été mise à la disposition des commandants de troupes des formations sanitaires et de divers services fédéraux. L'Office fédéral des troupes de protection aérienne a fait enregistrer ce document par MIDONAS, qui n'était pas destiné à une large publication.

Appréciation

- Affaire MIDONAS - "Archives Cincera":

La CEP DMF n'a trouvé aucun indice que des documents provenant des "Archives Cincera" soient aujourd'hui encore enregistrés dans MIDONAS. L'enquête pénale militaire de 1978 et les investigations de la CEP DMF permettent de conclure, qu'à l'heure actuelle, ni la Bibliothèque militaire fédérale ni un service de documentation relié à MIDONAS ne détiennent d'autres exemplaires de la cassette de microfilms No 84 comprenant des documents des "Archives Cincera".

- Défense d'enregistrer des données de caractère personnel dans MIDONAS:

S'agissant de la défense d'enregistrer des données de caractère personnel dans MIDONAS, l'article 1er, alinéa 4 de l'ordonnance MIDONAS semble formulé de manière trop absolue; les noms de personnes se rapportant à l'auteur ou au titre d'un document et servant de mots-clefs pour exploiter un document, doivent nécessairement être pris dans le système. D'après les constatations de la CEP DMF, les données de caractère personnel actuellement enregistrées dans MIDONAS correspondent à cet objectif et ne sont pas préoccupantes.

La formulation des mots-clefs revêt une importance essentielle pour un système d'information électronique. C'est ainsi qu'il est possible (voir ci-dessus, chi. 7.4), grâce aux mots-clefs appropriés, par exemple, "Auteurs hostiles à l'armée", de transformer

une banque de données de bibliothèque organisée de manière parfaitement sûre, en instrument d'enregistrement de personnes à contenu politique et idéologique; cela serait contraire, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de l'interdiction faite à l'article 1er, alinéa 4 de l'ordonnance MIDONAS. Il convient de prêter toute l'attention nécessaire à cette problématique qui concerne toutes les banques de données de caractère personnel. Il est nécessaire d'établir des normes pour l'établissement des mots-clefs et le contrôle d'application de ces normes.

- Exploitation de "documentation grise":

Par "documentation grise", on désigne des écrits qui, selon la volonté de leurs auteurs, ne sont accessibles qu'à un cercle restreint de personnes. L'introduction de ce genre d'écrits dans MIDONAS pose des problèmes du fait que l'objet de ces écrits soit la description de personnes en tenant compte de données non publiées les concernant. Ces écrits contiennent aussi parfois des appréciations subjectives de l'auteur. Dans ce domaine, le cercle des services autorisés doit si possible rester étroit.

IV. LES SERVICES SECRETS

1. L'organisation de résistance

1.1 Situation de départ et méthode de travail de la CEP DMF

L'objet de l'enquête parlementaire est déterminé par l'article 2 de l'arrêté fédéral du 12 mars 1990, qui prévoit, entre autres, de mener les investigations auprès des groupements, groupes et offices du DMF qui sont chargés ou ont été chargés de la préparation de mesures applicables lors d'état de nécessité (Arrêté fédéral du 12 mars 1990, concernant l'institution de commissions parlementaires d'enquête chargées de clarifier les faits d'une grande portée survenus au Département militaire fédéral; art. 2, al. 1er). Au premier plan du débat public qui a précédé l'institution de la CEP DMF, les média ont prétendu qu'il existait une armée secrète, voire une organisation de résistance. A ce propos, on a mentionné à plusieurs reprises le Service spécial dirigé par le colonel Bachmann.

Aussi bien l'existence d'un service de renseignements extraordinaire que celle d'une "organisation-cadre pour la résistance dans les régions occupées par l'ennemi", ont été officiellement confirmées dans la décision non-classifiée du chef du DMF, du 30 mars 1990, qui relève fonctionnaires et employés du secret de fonction et du secret militaire envers la CEP DMF, et règle les exceptions à ce déliement. La CEP DMF a essentiellement porté ses recherches sur l'état actuel de l'organisation de résistance. Une rétrospective historique n'a été envisagée que dans la mesure où la compréhension de l'ensemble et l'établissement des responsabilités politiques l'exigaienent. Les éclaircissements historiques comportent des lacunes du fait que presque tous les actes de l'organisation de résistance qui datent des années 50 à 70, ont été détruits vers 1980.

La CEP DMF a interrogé en détail le chef actuel de l'organisation ainsi que deux anciens chefs du Service spécial. Elle a aussi entendu l'homme de liaison du DMF, des représentants du Contrôle fé-

déral des finances, de même que des cadres et des "hommes de troupe" de l'organisation. La CEP DMF a requis du DMF une documentation exhaustive. Une section a inspecté des installations de commandement et d'instruction, ainsi que des entrepôts de matériel.

1.2 Les débuts de la résistance organisée

1.2.1 Le postulat Jaeckle 1957 et le mandat de Montmollin

L'idée d'une préparation militaire destinée non seulement à se prémunir contre un ennemi potentiel grâce à une armée prête à la riposte, mais encore à résister en cas d'occupation du territoire suisse, remonte à deux sources historiques: la Deuxième Guerre mondiale et, à son dénouement, la formation des blocs. La Deuxième Guerre mondiale avait montré comment, dans des proportions auparavant inconnues, une armée dotée de moyens techniques était en mesure d'occuper des Etats dans des délais extrêmement brefs. Ces formes d'occupation suscitérent de nombreux mouvements de résistance qui tentèrent de s'opposer aux occupants avec des succès divers. En conséquence de quoi, à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, les milieux intéressés par les questions militaires se sont intensément penchés sur les différents mouvements de résistance nationale.

Après la chute de l'Allemagne nazie, la formation de blocs à l'Est et à l'Ouest contribua, vers les années cinquante, à l'apparition d'un climat politique toujours plus froid, qui renforça les craintes d'une occupation militaire de la Suisse. Or, ces appréhensions trouvèrent leur confirmation lorsqu'en 1956 les troupes soviétiques réprimèrent le soulèvement populaire hongrois.

Peu après, le 3 décembre 1956, M. Jaeckle, conseiller national, déposait un postulat libellé comme il suit:

"Eu égard au soulèvement hongrois, le Conseil fédéral est prié d'étudier quelles mesures pourraient être prises dans le domaine de l'organisation et de l'instruction afin que la résistance totale du peuple vienne, au besoin, s'ajouter aux efforts de l'armée de campagne."

M. Jaeckle a développé son postulat le 5 décembre 1956 (Procès-verbal sténographique, décembre 1956, pp. 71-79). La réponse du Conseil fédéral a été renvoyée à une session ultérieure.

On trouvera des réflexions comparables dans un document publié en 1957 par la Société suisse des sous-officiers, *Der Totale Widerstand* ("La Résistance totale"; pas de traduction française), de Hans von Dach.

En vue de la préparation de la réponse du Conseil fédéral au postulat, le chef de l'EMG d'alors, le commandant de corps de Montmollin, exprimait son scepticisme dans un document du 28 août 1957, adressé au chef du DMF. Il résumait sa conception comme il suit:

"- Renoncer à créer de toutes pièces, en temps de paix déjà, et en dehors de l'armée, une organisation de résistance qui aurait les plus grandes chances d'être découverte et, au moment donné, d'être mise hors d'état de fonctionner.

- Se borner à désigner quelques personnes de confiance susceptibles d'organiser la résistance si la situation l'exige, et préparer un bon service de renseignements fonctionnant entre les régions occupées par l'adversaire ou celles où l'armée combat encore."

A la séance du Conseil national du 25 septembre 1957, M. Paul Chaudet, conseiller fédéral, présentait la réponse suivante, qui reprenait en partie les réflexions du chef de l'EMG:

"Les événements de Hongrie ont du reste démontré - du point de vue strictement militaire - que les combats menés par les résistants ne sauraient à eux seuls apporter une solution décisive. (...) Mais ils posent à la fois des problèmes d'ordre politique et militaire, d'ordre juridique aussi en raison du droit international et des conventions auxquelles nous avons adhéré. Nous admettons naturellement, pour ce qui nous concerne, que toute augmentation de notre potentiel de résistance doit être envisagée dans le cadre des forces armées, c'est-à-dire des formations qui peuvent être engagées dans le combat sans soulever le reproche d'illégalité et le risque des répressions qui en découlent. Nous rappelons à cet égard que tout suisse peut demander à faire partie des forces armées.

....

Le problème que pose le postulat de M. Jaeckle, me paraît être de savoir si ce cadre doit être dépassé et si nos préparatifs de résistance doivent s'étendre à la population toute entière, et notamment à la guerre clandestine. Bien que certaines mesures soient envisagées par le service territorial, notre champ d'activité dans cette direction est nécessairement restreint.

...

On doit se rendre compte ensuite qu'une résistance 'clandestine', par définition, ne peut guère être préparée. Nous avons étudié à fond, avant d'arriver à cette conclusion, les mouvements de résistance qui se sont produits pendant et après la dernière guerre. Ces mouvements, dans des pays assez semblables au nôtre, comme les pays scandinaves, la Hollande, la Belgique et la France, n'ont pas été préparés d'avance. Ils ont été l'affirmation d'une volonté du peuple et ils ont trouvé spontanément les formes d'organisation nécessaires à la lutte dont il s'agissait. Leur efficacité ne fait aucun doute. ... Il est assez naturel qu'on en vienne à se demander si cette efficacité ne pourrait pas être augmentée par une préparation du mouvement de résistance en temps de paix.

Les études que nous avons faites à ce sujet démontrent que c'est là chose impossible, et ceci pour deux raisons essentielles:

L'efficacité d'un système de résistance clandestine repose sur le secret absolu. ... Une organisation de résistance mise au point en temps de paix court le risque d'être paralysée et anéantie le jour-même où l'ennemi occuperait le pays.

Un autre enseignement - peut-être surprenant pour quelques-uns - est le fait qu'il est impossible de dire à l'avance si une personne se prête à une activité aussi spéciale que celle de la résistance clandestine. On est étonné de voir que des hommes qui ne s'étaient jamais distingués spécialement par leur courage, souvent des femmes et des mineurs, se révélaient aptes à prendre les plus grands risques et de lourdes responsabilités, tandis que d'autres, apparemment préparés à des actes d'héroïsme, fléchissaient sous la menace brutale de l'occupant, menace dirigée souvent contre les membres de leurs familles."

Compte tenu de ces réserves, le Conseil fédéral a accepté le postulat pour examen. Il n'y a pas eu de discussion à ce sujet.

Le postulat demandait que l'administration examine les questions soulevées. Le 28 septembre 1957, le chef du service juridique du Département politique fédéral (aujourd'hui, le Département fédéral des affaires étrangères) s'exprimait comme suit à l'adresse du chef de l'EMG:

"Le 25 septembre 1957, le chef du Département militaire fédéral a répondu devant le Conseil national au postulat Jaeckle et a annoncé qu'il l'acceptait pour examen, mentionnant qu'il s'agissait en particulier d'élucider sous l'angle du droit des gens la manière de concrétiser les suggestions formulées.

Nous avons l'honneur de vous communiquer d'ores et déjà que nous nourrissons des doutes importants à l'égard des idées de M. Jaeckle. ... La participation de civils à des actes de violence ne saurait, à nos yeux, qu'à peine être prise en considération et ce non seulement en raison du droit des gens, mais encore compte tenu de réflexions de politique étrangère et intérieure. Quoi qu'il en soit, un examen exhaustif du problème s'impose.

Nous vous saurions gré de nous permettre de prendre également position d'une manière complète au sujet de l'ensemble de ces questions et de ne prendre en aucun cas de décision sans connaître notre point de vue." (Trad.: CEP DMF)

Le chef de l'EMG a pris position dans sa réponse du 17 octobre 1957 au chef du Service juridique du Département politique fédéral:

"... Après que le Conseil fédéral - même avec des réserves - s'est déclaré prêt à accepter le postulat, nous devons entreprendre les travaux préalables correspondants.

Nous pouvons d'ores et déjà constater que nous excluons toute participation de civils à des actes de violence considérés comme une forme de guerre primaire. Cependant, nous sommes d'autant plus persuadés que des unités de troupes séparées et isolées poursuivraient les combats avec l'assentiment sinon l'assistance de la population. ..."

Le postulat a été classé sans commentaire, avec le rapport de gestion 1961 parce que datant de 4 ans.

Force est de conclure à partir des actes à disposition de la CEP DMF que le chef de l'EMG a, en 1957 ou en 1958, donné le mandat au sous-chef de l'EMG Service territorial, le divisionnaire Wey, de créer une organisation de résistance en mettant l'accent sur le service de renseignements. L'absence de documents n'a pas permis d'éclaircir dans quelle mesure la résistance a été préparée, voire existait, ni comment elle avait été aménagée. En 1965-1966, la responsabilité de la préparation de la résistance a été transmise du Service territorial au GRS que l'on a doté d'une section "Service spécial". Son commandement a été affecté à une fraction de l'état-major de l'armée (ci-après EMA). A cette époque, l'état-

major disposait en gros de 10 officiers de milice et d'une équipe de sous-officiers instructeurs.

1.2.2. L'organisation de résistance au cours des années 70

1.2.2.1. Le Service spécial avant 1976

A propos des activités du Service spécial durant la première moitié des années 70, la CEP DMF est parvenue aux résultats suivants, sur la base des déclarations de l'ancien chef de l'organisation, ainsi que de documents supplémentaires: un mandat écrit très succinct a dû exister, qui portait les signatures d'un ancien chef de l'EMG et d'un ancien chef du DMF. Ce document n'a pas pu être retrouvé. Une directive émanant vraisemblablement du sous-chef de l'EM renseignements et sécurité et datée du 23 juillet 1973 contenait plus de détails. Ce document est également introuvable; d'après les indications d'un ancien chef de l'EMG, le mandat était libellé comme il suit:

"- acquiert des renseignements sur l'adversaire et son entourage (en territoire occupé);
- entretient la résistance morale et passive de la population;
- commet des actes de sabotage et des attentats de portée limitée." [Trad.: CEP DMF]

Le troisième point (sabotage et défense) doit avoir à l'époque été transféré comme nouvelle tâche de l'organisation.

L'organisation était constituée de trois parties:

- Une fraction de l'état-major de l'armée (EMA), responsable de la conduite et de l'instruction de l'organisation de résistance. Les membres de l'organisation de connaissaient cependant pas nommément cet état-major de conduite et d'instruction.
- Un nombre de personnes de confiance réparties dans toute la Suisse, chargées de recruter et d'administrer les membres de l'organisation dans les diverses régions, mais qui n'auraient plus exercé de fonctions en cas d'occupation.

- L'organisation de résistance proprement dite, chargée d'exécuter les tâches mentionnées ci-dessus et que la fraction de l'EMA également mentionnée ci-dessus aurait conduite.

Les membres enrôlés par les hommes de confiance de l'organisation, pouvaient eux aussi recruter un certain nombre de personnes; c'est la raison pour laquelle on ne connaît pas le nombre exact de membres que compte l'organisation. Ils devaient être au maximum 100, répartis dans 30 à 50 emplacements.

L'ordre de mettre l'organisation en activité aurait été donné par le général au commandant de la fraction de l'EMA mentionnée. Celui-ci aurait également dû se trouver dans un rayon proche du général. Il était cependant aussi prévu de pouvoir mettre, en cas d'attaque surprise de la Suisse, l'organisation en activité sans la subordonner à une décision militaire ou politique supérieure.

Les membres de la fraction de l'EMA étaient des membres de l'armée et en principe portaient l'uniforme. Ils accomplissaient dans ces fonctions aussi leur service d'instruction, ce qui semble être le cas des membres de l'organisation de résistance eux-mêmes, encore que des indications plus précises fassent défaut.

Remarque:

Délit d'homicide contre un ancien membre du Service spécial

A la mi-avril 1990, M. Alboth, un ancien membre du Service spécial du GRS à l'époque de Bachmann a été victime d'un homicide. Des documents d'instruction et de cours, des plans d'exercice (scénarios) de caractère clandestin, ainsi que des listes d'adresses de membres de l'ancien Service spécial, ont été mis en sûreté dans l'appartement de la victime. A la suite d'un appel lancé par la Police cantonale de Berne, Jean-Louis Jeanmaire s'est entre autres annoncé: il a exprimé les craintes que l'homicide soit lié aux activités secrètes du défunt, surtout du fait que celui-ci avait adressé une lettre, le 1er mars 1990, au DMF, par laquelle il demandait, en tant que collaborateur de l'intérieur, de pouvoir aider à découvrir "toute la vérité". Les documents

secrets retrouvés, pour lesquels l'auteur du crime n'a montré aucun intérêt, de même que d'autres circonstances entourant les faits, parlent contre la connexité entre le crime et les anciennes activités de la victime. L'autorité d'instruction soupçonne un crime commis par une personne en relation avec la victime.

Parmi les documents mis en lieu sûr, qui appartenaient au défunt, se trouvaient des photographies privées représentant le colonel Bachmann, successeur du chef du défunt à la tête du Service spécial (cf. ch. 1.2.2.3). C'est pourquoi, le fonctionnaire de police chargé d'enquêter auprès des milieux militaires en relation avec la victime, a tenté de contacter le colonel Bachmann. Ignorant son domicile, ce policier s'est informé auprès de tiers. C'est ainsi qu'il obtint de J.-L. Jeanmaire, le numéro de téléphone du journaliste Auchlin à Lausanne. Par ce numéro et d'autres intermédiaires, l'information parvint au colonel Bachmann. Celui-ci se présentait à l'improviste, le 10 mai 1990, à Berne, chez le policier. L'interrogatoire de police de Bachmann a permis d'établir que la victime avait, en 1981, à l'occasion de vacances, rendu visite au colonel Bachmann en Irlande et que par la suite, il n'avait pratiquement plus eu de contacts avec ce dernier. Vers la fin de l'interrogatoire, le colonel Bachmann a demandé comment on en était venu à établir l'existence d'une relation entre lui et le défunt. Le fonctionnaire de police chargé de l'enquête lui a alors montré une série de photographies que la victime avait prises lors de sa visite en Irlande. Bachmann sollicita de son interlocuteur qu'il détruise 5 à 6 des photographies destinées à être rendues aux héritiers du défunt. D'après les déclarations du colonel Bachmann devant la CEP DMF, les photographies représentaient des membres de la direction du Service spécial; la divulgation de ces documents seraient de nature à compromettre les intéressés. Or, selon l'enquêteur, les photos détruites ne représentaient pas des personnes, mais des objets banals (le chemin menant à une partie de maison, des bâtiments photographiés de loin); le policier avait admis que ces bâtiments étaient liés aux projets d'exil éventuel que Bachmann avait conçus pour le Conseil fédéral. La CEP DMF n'a pas pu clarifier ces divergences.

La CEP DMF s'est vue dans l'obligation d'inclure cette affaire dans son rapport. Grâce à l'étude des actes placés en lieu sûr, elle a pu se rendre succinctement compte des activités de l'ancien Service spécial.

1.2.2.2 Le rapport de 1973 sur la politique de sécurité

Le Rapport du Conseil fédéral du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse (conception de la défense générale) fait allusion en termes voilés à l'idée de préparer la résistance en temps de paix déjà. D'après les renseignements recueillis par la CEP DMF, c'est la première fois que le Conseil fédéral s'exprimait, au chiffre 426 du rapport, depuis la prise de position du Conseiller fédéral Chaudet, de septembre 1957, à propos de l'ensemble des questions relatives à la résistance en territoire occupé:

"L'occupation du pays par l'ennemi ne saurait signifier la fin de toute résistance. Dans ce cas également, notre adversaire doit non seulement compter avec un état d'esprit hostile, mais aussi s'attendre à une résistance active."

Le Parlement n'a pas particulièrement débattu de ce paragraphe. A partir de ce moment-là, les responsables du haut commandement militaire ont considéré le rapport sur la politique de sécurité comme la légitimation de l'organisation de résistance.

Le Parlement n'était nullement informé des préparatifs déjà entrepris lorsqu'il fut question du rapport sur la politique de sécurité, en 1973 et 1974. Un ancien chef de l'EMG confirmait que le Parlement n'avait pas été mis au courant des mesures décidées après 1957 (postulat Jaeckle): "La création de l'organisation de résistance a résulté de l'approbation de ce postulat, c'est-à-dire, sur mandat du Parlement. Cependant, le Parlement n'a par la suite plus été informé des mesures prises." (Cf. chi. 1.5.1)

1.2.2.3 Le Service spécial à l'époque du colonel Bachmann

En 1976, le colonel Bachmann, qui à l'époque déjà avait à planifier la création d'une organisation spéciale de renseignements (cf. chi. 2.2.2), dut en outre reprendre la direction du Service spécial. Selon ses propres indications - qu'il a été possible de vérifier au cours d'interrogatoires ultérieurs - l'organisation disposait d'un encadrement très peu nombreux, une vingtaine de personnes, en principe et surtout occupées à préparer la résistance; elles auraient été incorporées dans une fraction de l'EMA; cinq d'entre elles auraient également été des fonctionnaires. L'organisation aurait disposé d'environ 100 spécialistes du sabotage et des transmissions. A quoi il conviendrait d'ajouter les chefs et sous-chefs régionaux, près de 1000 personnes de confiance pour toute la Suisse. L'armement se serait limité à des armes d'exercice et d'instruction, "de l'ordre de grandeur de une à deux douzaines de pistolets-mitrailleurs et pistolets". Les réalisations concrètes consistaient à préparer un éventuel exil du Conseil fédéral dans une propriété, en Irlande.

D'après le DMF, il n'existe plus de document susceptible de fournir des éclaircissements sur l'étendue et l'état effectifs de l'organisation, sur l'instruction ainsi que sur l'armement. Ceux qui à l'époque étaient les supérieurs militaires de Bachmann n'ont pas non plus été en mesure d'apporter des indications fiables sur l'effectif réel du Service spécial. On a entre autres fait valoir que la structure selon le "principe des organisations clandestines" (chacun ne doit pas connaître plus de deux autres membres au maximum) et le système de recrutement selon la méthode "de la boule de neige", rendaient toute vue d'ensemble impossible. Le colonel Bachmann a prétendu que le recrutement était illimité.

Le "Service spécial" correspondait à la conception que le colonel Bachmann, avec Georges Grosjean, son co-auteur, avait développée dans la publication: *Défense civile* (version française, p. 275 et sqq), ouvrage publié par les soins du Département fédéral de Justice et Police en 1969. Les auteurs portaient du principe qu'en cas d'occupation de la Suisse, une organisation serait mise sur pied, une armée de résistance formée de "membres de l'armée qui

n'auraient pas cessé de combattre" qui en constitueraient la base. A cette fin, le "service de préparation de la résistance en cas d'occupation partielle ou totale de la Suisse" devait appartenir à l'armée.

Sur proposition de Bachmann, le chef de l'EMG d'alors a adjoint à l'organisation de résistance un conseil consultatif réunissant 4 parlementaires issus des 4 partis représentés au Conseil fédéral. Cet organisme purement consultatif est publiquement connu sous le nom de REWI (cf. chi. 1.3.3.9); à ne pas confondre avec la commission REWI (cf. chi. 1.2.3).

Le chef actuel de l'organisation qualifie l'organisation de résistance de son prédécesseur de leurre, de "décors de théâtre". Il n'aurait retiré que peu d'avantages à la reprendre. Quoi qu'il en soit, environ 150 membres de l'organisation actuelle appartenaient déjà à la précédente. Des installations (cf. 1.3.3.6), divers moyens, ainsi que des instructeurs et du personnel ont été repris.

1.2.3 La "Commission REWI": la résistance
dans le cadre de la défense générale

L'idée de "préparation de la résistance" - qui s'appuie sur le rapport du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité - fait l'objet de discussions au sein de l'Etat-major de la défense, depuis 1975. Un groupe de travail a été chargé d'examiner "si la résistance en cas d'occupation du territoire était concevable en Suisse et ce que l'on était à même, au besoin, d'exiger du peuple suisse". Ce groupe d'étude a déposé un rapport le 25 octobre 1976, que l'Etat-major de la défense a traité le 11 novembre 1976. Il a été décidé de créer un comité permanent de l'Etat-major de la défense, chargé de proposer les mesures adéquates en vue coordonner la préparation de la résistance en territoire occupé. On appela ce comité: Commission REWI. Dans cette perspective, on a confié à l'institut "für politologische Zeitfragen" de Zurich le soin d'élaborer un modèle de "Suisse occupée". Cette étude, présentée en 1979, n'allait pas assez loin, de l'avis de certains membres du groupe d'étude.

Aux sein de l'Etat-major de la défense, deux opinions se faisaient front. Du côté du Département fédéral de justice et police, une "ligne dure, expansive" était représentée, favorable à un degré élevé de préparation à la résistance déjà en temps de paix, et qui portait de la conception d'une Suisse fortement menacée. De son côté, le Département politique fédéral faisait part de ses préoccupations relevant du droit des gens et surtout s'appuyait sur le principe de la suprématie du pouvoir civil. C'est ainsi que l'on opposait une nouvelle conception aux directives du Conseil fédéral, conception qui remontait à la Deuxième Guerre mondiale et était censée réglementer l'attitude des autorités et de la population civile en cas d'occupation. La phrase décisive de ces directives - "Si l'on annonçait que le Conseil fédéral ou une quelconque autre autorité avait capitulé, il ne faudrait accorder aucune créance à cette information" - tendrait à signifier que le Conseil fédéral renonce *a priori* à la possibilité de prendre l'une des décisions les plus importantes soit, de capituler et cela au mépris des réalités de la situation politico-militaire. Le Conseil fédéral ne saurait arrêter une décision indépendamment de considérations fondées sur la situation concrète. Selon un ancien membre de l'Etat-major de la défense, ce dernier point de vue triompha; pourtant, ce n'est qu'à la suite de changements de personnes à l'état-major, en 1983, que la Commission REWI fut officiellement dissoute. Dans son document adressé aux membres de la Commission REWI, l'état-major de l'OCD se référait encore une fois au paragraphe 426 du rapport sur la politique de sécurité. On y relevait déjà que la résistance en territoire occupé par l'ennemi comportait certaines limites et ne saurait atteindre les proportions de la préparation à la défense militaire et civile.

Ainsi, l'idée d'intégrer (formellement) la résistance dans la défense générale, échoua. Le chef de l'état-major de l'OCD - bien qu'en définitive, selon les documents à disposition, il n'ait jamais été informé de l'existence réelle de l'organisation de résistance - poursuit: "A la suite d'un entretien entre le chef de l'EMG et le soussigné, on a établi qu'aujourd'hui toutes les dispositions en vue de la préparation de la résistance en territoire

occupé par l'ennemi - pour autant que cela soit concevable en des circonstances normales - ont été prises." [Trad.: CEP DMF]

1.2.4 L'information du Conseil fédéral

Le 5 septembre, 1979 le chef de l'EMG, le commandant de corps Senn, informe le Conseil fédéral au sujet des deux services secrets. Il définit les objectifs de la préparation à la résistance de la façon suivante:

"1. Le recrutement et l'instruction des cadres et spécialistes appropriés afin de poursuivre les combats d'une manière adéquate, à la suite d'une occupation et de former des noyaux supplémentaires de résistance populaire.

2. La préparation du matériel spécial nécessaire pour ce combat, de son entreposage et des mesures en vue de sa distribution en temps opportun.

3. La création de l'infrastructure indispensable à la conduite coordonnée de la résistance à partir des régions de notre pays qui ne sont pas encore occupées ou à partir d'un exil étranger." (Trad.: CEP DMF)

Le Conseil fédéral a pris connaissance de ces développements sans discussion, selon le chef de l'EMG, le commandant de corps Senn, qui a interprété cette attitude à la lumière des pratiques habituelles en la matière, c'est-à-dire comme un "feu vert" qu'on lui donnait. "Dans ce cas particulier, il était évident que le Conseil fédéral ne voulait pas s'engager en raison du principe de dénégation; mais je pouvais admettre que par son silence, il avait donné le feu vert à mes instructions, sinon il aurait dû s'y opposer." [Trad.: CEP DMF]

L'information du chef de l'EMG au Conseil fédéral figure dans un long exposé portant le titre de "Problèmes du GRS" ("Probleme der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr"), où elle prend peu de place (2 pages sur 17). Selon les déclarations du commandant de corps Senn, les dépenses s'élevaient à l'époque à 1 million de francs par année. On ne dispose pas d'indications relatives aux effectifs et à l'armement. Le chef de l'EMG a fait part des espoirs qu'il nourrissait de "pouvoir pleinement informer la Délégation militaire du Conseil fédéral sur la conception et l'état

des services spéciaux, dans le courant de l'année suivante" (Trad.: CEP DMF). La CEP DMF a constaté qu'une telle information n'avait pas été donnée.

1.2.5 L'affaire Bachmann/Schilling

Vers la fin de novembre 1979, on apprit qu'un citoyen suisse nommé Kurt Schilling avait été arrêté en Autriche alors qu'il observait des manoeuvres. Cette "tentative maladroite d'espionnage" fit grand bruit. Un groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national, placé sous la présidence du Conseiller national Delamuraz - l'actuel Conseiller fédéral - a procédé à des élucidations complémentaires en relation avec cette affaire. Un rapport a été déposé le 19 janvier 1981. Or, une rupture en connexion avec l'affaire Bachmann/Schilling se produisit en 1979/1980: il fut partiellement question "d'une interruption intégrale de toute activité liée à l'organisation de résistance". Le commandement militaire s'employait à cette époque à vérifier le concept de résistance de Bachmann et à s'adapter aux exigences du Groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national. Celui-ci demandait que le Service spécial soit détaché du Service de renseignements extraordinaire.

Le Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national ne s'est occupé que très sommairement de l'organisation de résistance. Les membres du groupe se sont appuyés, selon le président d'alors et le secrétaire, sur le rapport de 1973 sur la politique de sécurité, qu'ils ont interprété comme un mandat, sans en remettre le contenu en question. Le Service spécial a été envisagé uniquement sous l'angle de la double fonction de Bachmann et de son interférence avec les services de renseignements. On aurait même pensé que les membres de l'organisation de résistance étaient armés. On savait aussi qu'une instruction leur était dispensée. On ne connaissait cependant pas de détails et on ne s'était intéressé "qu'au risque de formation commune de personnes employées dans deux services différents". Le groupe de travail n'a pas étudié le problème de la constitutionnalité, de la base légale ni du contrôle parlementaire.

Il constate pourtant au chiffre 55:

"Les tâches et le statut actuels de l'organe chargé de préparer la résistance et du service de renseignements particulier sont aujourd'hui conformes à ce que l'on peut exiger dans un Etat démocratique fondé sur le droit. Il est vrai qu'autrefois, l'administration n'exerçait sur ses services, qu'une surveillance insuffisante."

1.3 La préparation de la résistance dès 1981

1.3.1 Le document de base de 1981
du chef de l'Etat-major général

Après la relève du colonel Bachmann de son poste à la tête du Service spécial et la désignation d'un nouveau chef à la fin de 1979, le haut commandement de l'armée entreprit, en accord avec le chef du DMF d'alors, le Conseiller fédéral Chevallaz, de mettre au point un nouveau concept de préparation de la résistance en territoire occupé par l'ennemi. Le résultat de ces travaux est consigné dans un document de base du chef de l'EMG du 7 septembre 1981, qui s'appuie sur le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de 1973 (conception de la défense générale). Ni le chef du DMF, ni le Conseil fédéral dans son ensemble, n'ont reçu ce document. Par la suite, ni les chefs successifs du DMF ni le Conseil fédéral n'ont eu connaissance de ces documents jusqu'à la création de la CEP DMF.

Les objectifs que le chef de l'EMG a formulés se trouvent dans le document de base: "L'objectif ultime de la résistance est le rétablissement de la souveraineté suisse et des libertés d'un Etat de droit à l'intérieur des frontières actuelles." Aux fins de parvenir à ces buts, le chef de l'EMG ordonna la création d'une organisation, qu'il définit par "Projet 26" ou succinctement "P-26", puis donna le mandat suivant:

"- Planification et préparation de la conduite de l'engagement, de l'équipement et du soutien logistique de l'organisation de résistance;

- Recrutement et instruction d'une organisation-cadre;

- garantie de la protection et de la continuité de l'organisation de résistance;
- sur ordre, activation de la résistance en territoire occupé par l'ennemi;
- sur ordre, conduite de la résistance."

Il ressort de la formulation de ce mandat que le chef de l'EMG distingue entre deux organisations: une organisation-cadre et une organisation de résistance. Au cours de l'enquête, le DMF a attribué une valeur considérable à cette distinction et a toujours indiqué avec insistance que l'organisation actuelle n'était pas une organisation de résistance, mais une organisation-cadre.

Il est par conséquent judicieux de décrire en premier lieu (chi. 1.3.2) "la conception de la résistance" compte tenu des objectifs que le chef de l'EMG a fixés dans le document de base de la "véritable" organisation de résistance censée naître, en cas d'occupation, par une extension de l'organisation-cadre. Cette organisation de résistance n'existe cependant pas encore. Puis (cf. chi. 1.3.3), on présentera l'organisation-cadre P-26 qui existe aujourd'hui.

1.3.2 La conception de la résistance

1.3.2.1 Vue d'ensemble

Aux fins de réaliser "l'objectif ultime de la résistance" (cf. chi. 1.3.1), le "rétablissement de la souveraineté suisse et des libertés d'un Etat de droit à l'intérieur des frontières actuelles", la résistance en territoire occupé est présumée, suivant le document de base du chef de l'EMG, "semer l'insécurité auprès de la puissance occupante, renforcer la volonté de résistance de la population et empêcher la collaboration". Dans ce but, l'organisation de résistance a pour mission de conduire la résistance violente, de diriger et de soutenir la résistance non-violente. Cependant, elle n'est elle-même pas autonome, ni ses membres, mais ils "sont subordonnés, conformément à la Constitution fédérale, aux autorités politiques en exercice et aux instances hiérarchiques intermédiaires désignées par elles". Or, une des "instances hiérarchiques intermédiaires" centrales est représentée

par le chef de l'organisation de résistance, dont la désignation doit être proposée au Conseil fédéral, dès que la situation l'exige. Jusqu'à la nomination d'un chef de l'organisation de résistance, celui qui est à la tête du Projet 26 exerce la fonction d'activer "sur ordre" la résistance en territoire occupé par l'ennemi et, "sur ordre", de conduire la résistance.

Le chef de l'organisation, s'inspirant de cette idée directrice du chef de l'EMG, a élaboré en avril 1982 la conception de base déterminante, dans laquelle il définit des situations possibles (scénarios) d'un engagement total ou partiel de l'organisation. Il a procédé à une analyse du mandat et traité le problème de la conduite de la résistance en territoire occupé par l'ennemi.

La CEP DMF reviendra à plusieurs reprises sur des aspects particuliers du document de base comme d'ailleurs de la conception de base, à l'occasion de la présentation de l'organisation (cf. chi. 1.3.3). Mais il convient d'en comprendre le contenu, de présenter maintenant les caractéristiques essentielles de "la conception de la résistance".

1.3.2.2 Scénarios d'engagement

La conception de base d'avril 1982 décrit sous chiffre 5 les "développements de base futurs éventuels (scénarios)" et présente les situations suivantes comme plausibles, "où l'organisation de résistance serait entièrement ou partiellement engagée":

5.1. Passage d'une armée étrangère sur territoire suisse

Ce cas est à l'origine d'une occupation partielle du pays. L'objectif premier d'une telle opération n'est pas de conquérir la Suisse.

5.2. Invasion

Ce cas implique d'abord une occupation partielle. Cependant, l'objectif d'une opération de ce genre est une conquête de la Suisse. Dans une telle éventualité, le troisième cas est applicable.

5.3. Occupation

Dans ce cas, la Suisse serait conquise et occupée militairement. La question de savoir si ses frontières actuelles demeurent ou si, par exemple, son territoire fait l'objet d'une répartition selon les langues et les cultures des grandes régions européennes, est entre les mains de l'occupant. Si tel est le cas, les objectifs et le mandat de l'organisation de résistance n'expirent pas. Cela pourrait tout au plus en renforcer la portée.

5.4. bouleversement politique

En dernier lieu, un bouleversement politique intérieur par chantage, subversion et/ou autres activités comparables, constitue apparemment une possibilité. Dans ce cas également, l'objectif est une occupation de toute la Suisse.

5.5. Europe

Pour le moment, l'établissement de scénarios applicables à l'espace européen, sont volontairement écartés." (Trad.: CEP DMF)

Appréciation

La CEP DMF n'a pas pour mission de porter un jugement sur les scénarios établis à partir de conceptions militaires de base ou d'engagement et qui sont destinés à un mouvement de résistance. En revanche, elle ne peut se dispenser de se livrer à des réflexions politiques.

La CEP DMF relève que la possibilité d'engagement définie comme un "bouleversement politique par subversion" n'est tout simplement pas admissible d'un point de vue démocratique. Ce scénario n'exclut pas que l'organisation pourrait être aussi engagée en cas d'un renversement des rapports de forces advenu dans des formes démocratiques. La conception de base s'en prend à un principe d'airain de la démocratie, selon lequel un renversement des rapports de forces - fût-il total - qui s'accomplirait suivant une procédure démocratique et conforme à l'Etat de droit, doit être accepté. De l'avis de la CEP DMF, avis que partage d'ailleurs le Conseil fédéral, ce ne saurait être la tâche du commandement d'une organisation de résistance de juger qu'un changement des rapports de forces trouve son origine dans une subversion, pour ensuite dé-

cider s'il est opportun de faire machine arrière en résistant, ou qu'une telle modification de ces mêmes rapports de forces résulte de l'expression d'une opinion majoritaire libre et non déformée, et non pas d'une subversion, raison pour laquelle elle doit être acceptée. Du reste, que la tâche de combattre la subversion en tant que telle ne puisse en aucun cas être de la compétence de l'organisation de résistance, mais de celle des organes politiques responsables en l'espèce, se passe de plus amples commentaires.

1.3.2.3 La mise en activité de l'organisation

La mise en activité de l'organisation intervient "sur ordre". Il n'a pourtant pas été possible à la CEP DMF de tirer au clair à qui la compétence de donner cet ordre appartenait. Il appert qu'à cet égard, le chef de P-26 est le destinataire de l'ordre et ne détient donc, de sa propre initiative, aucune attribution pour mettre l'organisation en activité. Une réglementation des compétences fait néanmoins défaut. L'indication selon laquelle l'organisation est subordonnée, conformément à la Constitution fédérale, aux autorités politiques en exercice et aux instances hiérarchiques intermédiaires désignées par elles, ne fournit aucune réponse claire à cette question centrale. Sur la base des rapports de subordination en vigueur en temps de paix (cf. chi. 1.3.3.2), force est d'admettre que, tant que le Conseil fédéral n'a pas désigné le chef de l'organisation de résistance, c'est le chef de l'EMG qui revendique la prérogative d'ordonner en l'espèce. Rien ne permet d'établir comment les rapports de subordination se présenteraient si le Conseil fédéral désignait un chef de l'organisation de résistance.

Appréciation

La CEP DMF remarque que la question essentielle des compétences n'est pas réglée dans la conception de la résistance, ce qui serait indispensable. Le danger qu'une mise en activité puisse intervenir sans, voire contre la volonté des autorités politiques suprêmes du pays, fait de l'organisation un instrument de pouvoir

placé entre les mains de personnes ne relevant d'aucune surveillance démocratique.

1.3.2.4 Le déclenchement des activités de résistance

L'organisation de résistance conduit la résistance "sur ordre". A ce propos, la CEP DMF n'a pas pu obtenir d'indications précises: qui revendique le pouvoir d'ordonner - et de se faire obéir du personnel de l'organisation? Les constatations et l'appréciation correspondent à ce propos en tout point aux explications présentées sous chiffre 1.3.2.3.

1.3.2.5 Les formes de la résistance

Les auteurs de la conception se représentent la résistance comme devant être, dans une première phase, non-violente. Le chef de P-26 s'explique à ce sujet dans la conception de base d'avril 1985: "Au moins durant la phase initiale de la résistance, l'accent doit être mis sur le service de renseignements, la guerre psychologique et la résistance non-violente", et: "L'équilibre peut se déplacer de la résistance non-violente vers la résistance violente au fur et à mesure que l'on s'approche de la libération." Devant la CEP DMF, le chef de P-26 déclarait que l'on insistait à tous les échelons de l'instruction sur le fait "que les engagements violents n'ont qu'un caractère de soutien - un soutien qui ne saurait en aucun cas constituer une arme principale." Les priorités arrêtées pour une phase ultérieure n'apparaissent pas clairement dans la conception de base. Si l'on considère le programme d'instruction et l'armement, les actions de sabotage figurent, semble-t-il, au premier plan. A elle seule, la formation de base des sapeurs comporte six cours de spécialisation, qui devraient permettre au "pionnier" de reconnaître, de planifier et d'exécuter des tâches en matière d'explosifs, d'incendies et de techniques d'armement. Le service du génie constitue, du point de vue militaire, mais aussi compte tenu du nombre élevé de ses membres, l'organisme principal de l'organisation de résistance, pour lequel deux officiers instructeurs engagés à plein temps assurent la formation. Sa

mission est, selon la conception de base, clairement définie: il planifie les engagements, il organise la préparation matérielle d'attentats et, par des actes de sabotage contre des objets et des cibles matérielles, il nuit à la puissance d'occupation." C'est le génie qui conduit la résistance violente, et l'engagement de moyens matériels est censé croître au cours de la phase de libération. L'approvisionnement en eau, les centrales électriques de toutes catégories, les exploitations ferroviaires, les réservoirs d'essence, la radio, la télégraphie, la télévision, le réseau téléphonique, représentent des objectifs de choix que l'on chercherait à atteindre au moyen de tirs, d'attaques à l'explosif, d'incendies, et d'engagement d'armes chimiques ou physiques.

Empêcher toute collaboration de la population avec la puissance d'occupation doit s'entendre, d'après le document de base du chef de l'EMG, comme une forme particulière de la résistance.

Appréciation

Dans quelle mesure la résistance non violente fait-elle effectivement l'objet d'une instruction et peut-elle être exercée, est une question que la CEP DMF peut difficilement apprécier. Sur la base des programmes d'instruction, des armes et des capacités d'instruction aux explosifs entre les mains de l'organisation, la CEP DMF a acquis la conviction que l'instruction en vue de la résistance violente revêt un poids bien plus considérable que la formation destinée à la résistance non-violente. Surtout la structure du service du génie laisse à peine planer l'ombre d'un doute sur le fait que l'organisation de résistance a à conduire une résistance essentiellement violente.

La lutte contre la collaboration peut certes être stimulée grâce au renforcement de la volonté de résistance à l'aide de procédés de propagande, mais l'expérience et l'histoire montrent qu'elle est placée sous le signe de la violence et fréquemment liée à des excès indescriptibles. Le chef de P-26 a déclaré devant la CEP DMF que l'engagement de moyens violents contre des Suisses était interdit, ce qui toutefois ne découle pas des documents.

1.3.2.6 La conduite centrale de la résistance

La conception de base part du principe qu'en cas d'occupation, des groupes de résistance se formeraient instantanément, qui seraient indépendants les uns des autres et sans cohésion. Des rivalités pourraient surgir. Par conséquent, il convient de tenter d'orienter les différents groupes vers un but unique. La puissance matérielle et économique, mais aussi les moyens d'instruction, de même que les appuis politiques nécessaires, sont de nature à concéder à un groupe, un pouvoir qui le mette en position de jouer un rôle prédominant. A cet égard, on explique que le responsable de la direction de l'organisation de résistance aurait de fait des décisions à prendre pour atténuer la rivalité entre les groupes, voire la faire disparaître.

La Commission d'étude des questions stratégiques s'exprime dans le même sens dans son rapport du 14 novembre 1969 sur les *Bases d'une conception stratégique suisse*:

"La résistance n'atteint pas son but si elle dégénère en une succession d'actes de violence irréfléchis et désordonnés. Les entreprises des mouvements de résistance opérant à grande distance les uns des autres, auront leur plus grande efficacité si elles sont dirigées et coordonnées par une direction centrale et si elles visent un but commun.

...

Ami et ennemi doivent savoir que la résistance correspond à la volonté du gouvernement légitime de libérer le pays. Si cette reconnaissance formelle n'a pas été faite préalablement, elle doit être proclamée en temps voulu et de manière absolument claire par un gouvernement en exil ou caché dans le pays."

Un ancien chef du DMF s'exprimait devant la CEP DMF, dans le même sens lorsqu'il disait que le danger existait: "qu'à défaut de l'organisation officielle sous la responsabilité du chef de l'EMG, se crée un groupe de résistance privée"; il invoquait comme exemple d'une semblable organisation de résistance privée, le "complot des jeunes officiers en 1939-1940". L'existence d'une organisation officielle telle qu'on la connaît aujourd'hui, n'exclut d'ailleurs

pas l'émergence d'un mouvement de résistance privé, "mais enlève la raison de le créer. Je me mets dans l'esprit d'un cas d'invasion: il y a dans la population, dans une grande partie de cette population, une volonté de résister qui se manifeste. A ce moment-là, si l'organisation officielle existe, elle se fait connaître (avec précaution) et organise cette résistance. Si cette organisation officielle n'existe pas, c'est alors des bandes qui s'organisent dans le désordre...".

Appréciation

La CEP DMF ne s'exprime pas sur la question de savoir si l'organisation "officielle" de résistance, le cas échéant, disposerait des capacités de s'imposer avec l'autorité nécessaire. On peut se permettre d'en douter au moins pour le cas où le gouvernement du pays, duquel l'organisation entend tenir son pouvoir, ne pourrait plus s'exprimer à la suite d'une occupation, voire qu'il soit même contraint d'agir contre l'organisation de résistance. La CEP DMF observe que le risque d'un échec de l'organisation en cas de crise est d'autant plus grand, que la préparation est poussée en temps de paix. Plus le degré d'organisation est élevé, plus il est aisé de circonvenir l'organisation. Plus la préparation personnelle est poussée, plus l'organisation est fragile lors d'une défaillance des intéressés, en cas de conflit.

1.3.3 Le Projet 26 ("P-26")

1.3.3.1 Le mandat

On a prétendu devant la CEP DMF que l'organisation, telle qu'elle existe actuellement, n'était pas en état de conduire la résistance, mais que bien plutôt l'organisation de résistance devait se développer à partir des structures existantes: ce n'est que de cette manière et seulement à ce moment qu'elle sera en mesure de conduire la résistance. Le DMF expose cette conception en détails, dans son rapport à la CEP DMF du 13 août 1990:

"Le 'Projet 26' (P-26) comprend l'organisation-cadre actuelle pour la préparation de la résistance dans les territoires occupés par l'ennemi. Ses membres ne sont pas incorporés dans l'armée et ne sont recrutés qu'à partir de 45 ans. P-26 diffère considérablement d'une éventuelle organisation de résistance qui serait engagée le cas échéant dans une situation d'occupation. (...)

Le passage de l'organisation-cadre à une organisation de résistance prête à l'engagement est une procédure longue qui comprend plusieurs étapes. Les phases principales suivantes doivent être franchies, afin d'assurer le combat de résistance à l'échelon national, dirigé de manière centralisée:

Mesures préparatoires matérielles et d'organisation, telles que la décentralisation de l'équipement de base, l'abandon des emplacements du temps de paix, le passage à une organisation de campagne pure. Ces mesures ne peuvent être ordonnées que par le chef de l'EMG. Dans cette phase, les mesures concernant le personnel, p.ex. la mobilisation, ne peuvent pas être ordonnées.

Etablissement de l'état de préparation intégral. Cet état n'est possible qu'à partir du cas de protection de la neutralité ou du cas de défense et sur ordre du commandant en chef de l'armée ou des autorités politiques. Cette phase demande beaucoup de temps. En effet, il s'agit d'abord d'agrandir l'organisation-cadre et simultanément de recruter des collaborateurs pour la formation d'autres groupes minuscules et de les former de manière décentralisée.

Début de la résistance: elle n'est possible qu'en cas d'occupation et sur ordre de l'autorité politique. (...)

En résumé, le P-26 est une organisation d'instruction préparée en temps de paix. Son organisation de campagne, embryonnaire et composée presque uniquement de cadres, ne peut cependant être mise sur pied en tant qu'organisation de résistance prête à l'engagement qu'à la suite d'une procédure d'activation de longue durée, comprenant plusieurs étapes et ordonnée par l'autorité politique."

Appréciation

Sur la base de ses propres constatations, la CEP DMF n'est pas en mesure de considérer l'organisation P-26 actuelle comme une pure organisation d'instruction qui, jusqu'à ce jour et dans ses structures présentes, n'a pas eu à être mise en activité. La CEP DMF ne porte pas un jugement sur l'organisation mise en place selon les intentions de son commandement, mais d'après le potentiel effectif qu'elle représente; la CEP DMF relève que P-26 a déjà atteint une taille (cf. chi. 1.3.3.4) et dispense une instruction (cf.

chi. 1.3.3.7) qui lui permettent aujourd'hui de combattre; elle est d'une ampleur telle, qu'au vu des armes et explosifs à sa disposition (cf. chi. 1.3.3.5), elle paraît à même, ne serait-ce qu'en tant qu'"organisation-cadre", d'assumer un éventuel mandat de résistance armée important; son potentiel destructeur est considérable: il prend d'autant plus de signification que le contrôle sur l'organisation n'est pas garanti.

1.3.3.2 Le pouvoir de décision supérieur de l'organisation

En temps de paix, le chef de P-26 est subordonné au chef de l'EMG. Dans les années 60 et 70 encore, le Service spécial, l'organisation qui précéda P-26, dépendait du sous-chef de l'EM renseignements et sécurité. Cette affectation était encore valable d'après la nouvelle conception de 1981 et n'a été modifiée qu'à l'occasion d'une révision du document de base du chef de l'EMG, effectuée le 2 août 1983. Le rapport du DMF du 13 août 1990 confirme ces relations de subordination. Le DMF fait aussi remarquer que le chef du département avait à l'époque connaissance de cette subordination au chef de l'EMG, alors que le chef de l'EMG pensait n'avoir "probablement pas" informé ce même chef du DMF.

Le document de base du chef de l'EMG ne fournit pas d'indications sur la question de savoir qui dispose du pouvoir de décider la mise en activité et l'engagement de P-26. L'organisation met la résistance en activité "sur ordre", elle l'engage "sur ordre". La CEP DMF a cherché à déterminer s'il était aussi possible d'engager l'organisation sans en donner l'ordre, voire si le chef, respectivement le commandement de P-26, pouvait le faire contre un ordre des instances compétentes; enfin, si ces mêmes instances compétentes contrôlaient effectivement l'organisation.

Au cours d'une première phase, les personnes interrogées ont déclaré que les responsables avaient été choisis avec précaution; et que là résidait en principe la meilleure des garanties. Par la suite, on a fait valoir que personne ne détenait le pouvoir de disposer, à lui seul, de toute l'organisation, mais que bien plutôt, l'action conjointe de diverses parties était nécessaire et

que l'assemblage des éléments serait sous le contrôle du chef de l'EMG. Suivant les constatations de la CEP DMF, que le chef de P-26 a confirmées, l'organisation peut être mise en activité de façon indépendante, sans l'intervention du chef de l'EMG ou du Conseil fédéral, grâce à l'action de quelques personnes de confiance. Le chef de P-26 a admis que le Conseil fédéral ne détenait la clef ni de la mise en activité de l'organisation ni de son arrêt. La garantie contre un engagement incontrôlé serait une "question ad personam". Toutefois, depuis l'automne 1989, des démarches ont été entreprises "afin d'empêcher ce genre d'action incontrôlées en nous (chef P-26) interdisant l'accès au matériel opérationnel."

Appréciation

Une organisation secrète, équipée d'armes et d'explosifs représente en soi, indépendamment de ses membres que la CEP DMF ne soupçonne d'aucune intention de mettre en danger la sécurité de l'Etat, une menace virtuelle pour l'ordre constitutionnel, du moment que les autorités politiques n'en ont pas le contrôle effectif. La CEP DMF doit constater qu'il n'est pas donné aux autorités suprêmes du pays d'exercer ce contrôle effectif sur l'organisation P-26. Le danger d'abus existe donc et s'accroît parce que les membres individuels de l'organisation n'ont pas la possibilité de vérifier la légitimité des ordres qui leurs sont donnés. La structure suivant "le principe des organisations clandestines" constitue le modèle de base de P-26. Ce principe implique que chaque membre ne connaît que son chef ainsi qu'un nombre restreint d'autres membres, mais aucun autre supérieur. En raison des impératifs du maintien du secret, chaque membre individuel est privé de vue d'ensemble et ne peut, à cause de ce cloisonnement absolu, que difficilement juger de la légitimité des ordres qu'il reçoit.

On a à plusieurs reprises invoqué, en liaison avec les services secrets, le principe de la confiance accordée aux collaborateurs et subordonnés (en renonçant aux contrôles). L'enquête a montré que les autorités politiques n'ont, de leur côté, effectué aucune surveillance et que les instances militaires, quant à elles, n'ont exercé qu'un contrôle très réservé qui de toute façon ne saurait à

lui seul suffire. Ces circonstances découlent du système dit de "need to know", selon lequel, tous les militaires et membres de l'administration qui s'occupaient des services secrets ne connaissaient que leur domaine spécifique et que personne ne disposait d'une vue d'ensemble des activités.

1.3.3.3 Structure

Le chef de l'EMG a engagé la personne qui se trouve à la tête de l'organisation, en vertu d'un contrat de droit privé, dans lequel le nom de cette personne est cité. Tous les autres documents déposés auprès du DMF, qui se réfèrent au chef de l'organisation ou ceux qui sont de sa main soit, qui portent sa signature, dissimulent son identité véritable que seul un cercle restreint de personnes connaît. Aucun des conseillers fédéraux interrogés ne connaissait l'identité de ce chef; certains chefs du DMF interrogés ignoraient jusqu'à son pseudonyme.

Conformément au document de base du chef de l'EMG du 7.9.1981, le chef de P-26 fonctionnerait aussi comme chef de la future organisation de résistance, jusqu'à ce que le Conseil fédéral lui désigne un successeur. Selon les explications du chef de P-26 devant la CEP DMF, celui qui prendra la tête de l'organisation devra "être une figure symbolique pour le gros de la population suisse"; raison de plus, pour le Conseil fédéral, de rendre son identité publique.

Le chef de P-26 rassemble autour de lui un état-major de conduite. En cas de guerre, un état-major de conduite doit être formé à l'échelon national, état-major dont la composition est d'ores et déjà arrêtée et consignée dans un document classifié "RIGOREUSEMENT SECRET". L'état-major de conduite en exercice (un second état-major "Etranger" doit être en mesure d'agir à partir de l'étranger, si le besoin s'en fait sentir) comprend une instance de commandement et une instance de services. Il compte exclusivement, aux dires des personnes interrogées, des membres de l'organisation de résistance. D'après les documents à disposition, il n'est pas prévu, en cas de crise, d'intégrer dans l'état-major

national de conduite des personnes exerçant de hautes responsabilités politiques ou militaires.

L'état-major de conduite dirige l'instruction à l'aide d'un encadrement d'instructeurs appartenant en majorité à l'armée. Trois unités de services assument les responsabilités des domaines techniques soit, le service de renseignements, semblable à un service de renseignements de troupe, un service d'information (guerre psychologique, information de la population en territoire occupé) et un service du génie auquel on a en particulier confié la conduite de la résistance armée.

La Suisse est divisée en plusieurs régions de résistance à la tête de chacune desquelles se trouve un chef régional.

1.3.3.4 Effectif et recrutement

Selon l'état des connaissances de la CEP DMF, l'organisation présente un effectif théorique d'environ 800 personnes; l'effectif réel se monte à près de 400 personnes, dont 300 ont terminé le cycle d'instruction. En cas d'occupation, d'autres personnes devraient être recrutées de manière à développer, à partir de "l'organisation-cadre", la véritable "organisation de résistance", dont l'effectif maximal n'est pas perceptible à l'aide des documents à disposition de la CEP DMF.

Les membres de l'état-major de conduite de P-26 se recrutent aujourd'hui, pour plus de la moitié parmi les fonctionnaires et instructeurs du DMF, actifs (38%) et en retraite (28%). Plus d'un quart des membres de l'état-major de conduite dépasse l'âge de soixante ans. Parmi ceux qui sont encore astreints au service, on compte près de 40% d'officiers supérieurs. Une portion appréciable de l'état-major de conduite exerçait déjà ses fonctions dans l'ancienne organisation de résistance du colonel Bachmann.

En revanche, d'après les indications du responsable de l'organisation, les "hommes de troupe" se recrutent dans toutes les couches de la population. 85% ont plus de 46 ans. Un tiers

sont officiers subalternes et capitaines (35%); un cinquième environ, officiers d'EM; un quart, sous-officiers; le nombre d'officiers est moins élevé chez les "hommes de troupe" qui ne sont plus astreints au service.

On a déjà indiqué que le projet P-26 ne prévoyait pas, en cas de crise, de déléguer à l'état-major national de conduite, des responsables politiques ou des officiers de haut rang. La CEP DMF a pu constater qu'aujourd'hui déjà, le recrutement des membres de P-26 est conforme à ce principe. Il ne se trouve pas de membres de l'Assemblée fédérale ni de membres de gouvernements cantonaux dans l'organisation P-26. Un membre du Conseil national et un membre d'un gouvernement cantonal appartenaient au Service spécial (c'est-à-dire l'organisation de résistance à l'époque du colonel Bachmann), respectivement de P-26; tous deux se sont démis de leurs fonctions dans l'organisation, à la suite de leur élection. Deux cas n'ont pas été pris en considération durant la phase de recrutement: les intéressés étaient, l'un, membre du Conseil national et l'autre, secrétaire d'un gouvernement cantonal. Les personnes concernées étaient affiliées aux trois grands partis gouvernementaux. La tête de l'administration fédérale (secrétaires d'Etat, directeurs d'offices, ambassadeurs, fonctionnaires fédéraux en dessus de la classe de salaire 28) ne compte pas de fonctionnaires actifs dans l'organisation. Le fonctionnaire d'un institut annexe de la Confédération était membre de l'état-major de conduite de l'ancienne organisation (Service spécial). Les officiers généraux (brigadiers, divisionnaires et commandants de corps) ne sont pas non plus représentés dans l'organisation. De même, on ne trouve aucun journaliste des grands organes de presse écrite et des monopoles des médias dans l'organisation. Les membres des conseils d'administration et de la direction de grandes banques suisses, de compagnies d'assurance importantes, de l'industrie chimique, horlogère et des machines, etc., en bref: des entreprises suisses "connues" sont tout aussi introuvables. En revanche, sept directeurs d'offices en activité ou à la retraite, d'autres hauts fonctionnaires fédéraux et officiers supérieurs figurent sur les listes de "personnes de confiance" du chef de l'EMG, pour les questions d'assurance, d'instruction, ainsi que

les problèmes financiers et juridiques. Un seul membre du DMF appartient à l'état-major de conduite de P-26.

Quant au système de recrutement, la conception de base du chef de P-26 apporte des éclaircissements:

"Chaque membre du Projet 26 est habilité à recruter, c'est-à-dire que chacun peut faire des propositions à la centrale de Berne, par voie de service ou directement au préposé prévu à cet effet. Cependant, des contacts ne peuvent être établis qu'à la suite d'une enquête policière de sécurité.

L'admission définitive ne sera décidée qu'après des tests (expertise graphologique, tests d'aptitudes) entrepris par la conférence de sécurité qui réunit le chef du Projet 26, le chef de la sécurité, le chef du personnel et le préposé à la sécurité. En cas d'égalité des voix, le chef du Projet 26 détermine." [Trad.: CEP DMF]

Appréciation

Aussi bien le recrutement que la composition de l'état-major qui en découle, renvoient à un des problèmes fondamentaux d'une organisation secrète. Un Etat démocratique, constitué par une communauté de droit fondée sur le principe de l'égalité ne saurait que difficilement s'accommoder d'une société secrète à laquelle on délègue la charge d'assumer des tâches de l'Etat. Le danger d'une composition unilatérale de cette organisation existe; on ne saurait écarter l'éventualité que les membres d'une telle société, fondée sur le principe de la cooptation, puissent agir contre l'intérêt général et également contre une décision des autorités. L'absence de contrôle exercé par les responsables politiques recèle le danger qu'une organisation aux dimensions inconnues soit mise sur pied. La CEP DMF ne peut, par exemple, en aucun cas garantir que les effectifs qui lui ont été présentés sont exacts. Il est impossible d'en vérifier l'importance, parce qu'il est de la nature d'une telle organisation que l'on ne puisse nullement contrôler si les listes d'effectifs remises à la CEP DMF sont complètes.

Le fait que les membres de l'armée soient assermentés avant d'accomplir un service actif constitue une différence importante

entre P-26 et notre armée régulière; ils jurent ou promettent "de rester fidèles à la Confédération et à sa constitution". En revanche, conformément à la "Convention" du 1er février 1983, les membres de l'organisation sont simplement "engagés sans restriction aucune dans le cadre général de la mission et, entre eux, à une vraie camaraderie".

1.3.3.5 Armement

L'organisation de résistance dispose de quelques centaines de pistolets-mitrailleurs, de fusils spéciaux qui permettent un tir précis et silencieux, ainsi que de pistolets. L'organisation est également équipée de grenades à charge creuse et d'explosifs. Les armes sont stockées dans des entrepôts souterrains, l'organisation a le pouvoir d'en disposer. Durant les travaux de la CEP DMF, il a été procédé à l'entreposage séparé et à la mise sous clef des armes, des explosifs et du matériel d'allumage, ceci dans le but de mieux les protéger contre d'éventuels abus.

1.3.3.6 Installations

L'organisation de résistance dispose en divers endroits du pays d'installations fortifiées, pour la plupart souterraines. Il s'agit cependant pour une part d'anciennes, pour une autre part de nouvelles installations de l'armée et dans un cas d'une installation en location. Ce sont des installations de commandement et d'instruction, de dépôts d'armes et de munitions. Une section de la CEP DMF en a inspecté plusieurs. Dans la mesure où elle peut en juger, elles sont équipées d'une technique moderne et se trouvent, quant à leur aspect extérieur, dans un état impeccable.

1.3.3.7 Instruction

L'instruction des membres de l'organisation dure environ 5 ans durant lesquels ils sont convoqués et suivent jusqu'à 9 cours de 2 à 4 jours qui pour la plupart ont lieu en fin de semaine. Des stages

d'instruction supplémentaires sont organisés à l'intention des cadres et des états-majors de conduite. Les programmes d'instruction, qui comprennent à côté de l'étude du comportement dans la clandestinité, la pratique des transmissions, l'usage d'explosifs et le tir, ont été présentés à la CEP DMF. En revanche, celle-ci n'a pas pu consulter les documents d'exercices théoriques (au sens de scénarios), parce qu'aux dires des représentants de l'organisation, ils sont détruits après usage.

La CEP DMF a constaté que des membres de l'organisation P-26 avaient pris part à des cours d'instruction en partie à l'étranger. Elle a donc interrogé un instructeur de P-26 en qualité de témoin. Des instructeurs étrangers ont pris part à des cours de formation de P-26 en Suisse.

1.3.3.8 Financement

1.3.3.8.1 Montant et origine des ressources financières

Le Projet 26 est financé grâce à diverses sources qui, d'après l'état des connaissances de la CEP DMF, proviennent exclusivement des rubriques de crédit du DMF. Le montant des moyens mis à disposition de P-26 atteignait pour 1984: 1,4 million de francs, 1985: 1,2 millions Frs, 1986: 2,8 millions Frs, 1987: 8,1 millions Frs, 1988: 9,2 millions Frs et 1989: 10,7 millions Frs. Dans ces sommes, ne sont pas compris les paiements par la voie du "crédit de disposition".

Les dépenses courantes concernent en particulier les salaires, indemnités et loyers, la subsistance et le logement, ainsi que les acquisitions de moindre importance. Ces dépenses sont portées à la charge de diverses rubriques du DMF. La rubrique du Commissariat central des guerres constitue une source essentielle du paiement des dépenses courantes de l'organisation soit, les rubriques 516.346.10 "Subsistance (dépenses de la troupe)", 516.356.10 "Logement, etc.", 516.366.10 "Solde, indemnité d'habillement, indemnité de vol, etc.". Environ 3 millions de francs ont été comptabilisés au débit de ces rubriques. L'acquisition d'armes,

d'équipement et d'explosifs est en partie à la charge des rubriques du Groupement de l'armement (GDA), en particulier, de la rubrique 541.557.10 "Budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler" (BER). Cette rubrique comprend un crédit collectif, dont les positions font l'objet d'un rapport annuel de l'état-major de direction du DMF à la Commission des finances; les Commissions des affaires militaires ont à leur tour entrepris au cours des dernières années de consulter ce BER. L'un de ces postes créditeurs (Budget BER: 941.14.114), "Equipements spéciaux, divers matériels de corps et imprévus", comprend un crédit collectif annuel: "crédit à disposition, destiné à couvrir des besoins imprévus et urgents en matériel se présentant en cours d'année." Il s'agit: "d'assurer l'acquisition de matériel dont la réalisation s'est terminée en cours d'année, de concrétiser des mesures immédiates pour des motifs de sécurité, d'adaptations concrètes en relation avec de nouvelles prescriptions, de véhicules de service pour les conseillers fédéraux, etc.". (Trad.: CEP DMF) Ce crédit est en partie à disposition du seul chef de l'EMG. En 1989, 5,2 millions de francs ont été débités de ce crédit, pour les "services secrets", dont une partie pour le Projet 26.

Les constructions et les acquisitions plus considérables de matériel et d'armes sont financées comme il suit:

Pour les constructions du Projet 26, la rubrique 511.508.01, "Constructions" de l'Etat-major du groupement de l'EMG a été mise à contribution. Des crédits de paiements ont été débités de cette rubrique bien que le Parlement n'ait voté aucun crédit d'engagement. Un témoin explique la répartition des crédits par l'exemple suivant: "S'agissant des crédits de paiement de l'Office fédéral du génie et des fortifications (OFGF), il existe plusieurs rubriques connues du Parlement, respectivement des commissions: barrages antichars, installations de commandement, constructions de combat. Or, chaque objet ne sera pas forcément construit; en sorte que le chef de l'EMG peut disposer de cette portion des crédits de paiements pour d'autres constructions. En 1987, comme il était prévisible qu'il faudrait consacrer des investissements à l'organisation de résistance, le chef de l'EMG, en accord avec le directeur du Contrôle fédéral des finances (CDF), a ordonné qu'un

montant d'environ 5 ou 6 millions de francs soit réservé pour l'organisation de résistance. Cela au détriment d'un objet militaire qui m'est inconnu." (Trad.: CEP DMF)

Les achats importants de matériel passent par la rubrique 541.557.11, "Matériel d'armement" du Groupement de l'armement (GDA). C'est par cette rubrique que des systèmes de transmission ont été financés pour un montant d'environ 20 millions de francs, sans qu'un crédit d'engagement approprié n'ait été décidé.

Une acquisition d'un genre particulier a été programmée en 1986. Afin de garantir les ressources financières de l'organisation en cas de conflit, le chef de l'EMG a consenti qu'un montant de 6 millions de francs soit converti en plaquettes d'or, entre 1986 et 1992, ce qui est chose faite pour la moitié de la somme environ. Ce "trésor de guerre" est déposé dans différentes banques suisses. Le chef de la Division d'état-major de l'état-major du groupement de l'EMG et le chef de P-26 disposent à l'endroit des banques de la signature collective. Les actes relatifs à ce dépôt sont placés sous scellés et sous la responsabilité du chef de l'EMG qui, lui, n'a pas la signature. Cette acquisition repose sur un arrangement entre le chef de l'EMG et le directeur du Contrôle fédéral des finances (CDF), accord daté du 26 août 1986.

La cession d'intérêts de capitaux, que le Groupe de l'armement (GDA) et l'Office fédéral du génie et des fortifications (OFGF) ont rétrocédé au Projet 26, constitue une source financière extraordinaire. Les montants d'intérêts ainsi mis à la disposition de P-26 atteignent un montant cumulé de 262.364 francs jusqu'en 1990.

1.3.3.8.2 Le contrôle et la surveillance des finances

La tenue et la révision des comptes de P-26 est définie dans un règlement particulier du chef de l'EMG, du 17 juin 1983, règlement prescrit en accord avec le directeur du CDF et qui entre autres stipule, en dérogation du régime des finances de la Confédération, que le Commissariat central des guerres (CCG) détruise toutes les pièces justificatives relatives à P-26, après révision. D'après

les déclarations des personnes compétentes, les pièces intéressant les fournitures et les constructions plus importantes doivent être conservées 5 ans.

Ce règlement précise aussi qu'un contrôleur des comptes (chargé d'un "service particulier d'inspection et de revision") soit attribué au Projet 26, comme c'est d'ailleurs le cas auprès de quelques autres offices fédéraux. Ce contrôleur est subordonné au chef de la Division d'état-major de l'état-major du groupement de l'EMG et est en droit de traiter directement avec le directeur du Contrôle fédéral des finances. Le CDF procède à une vérification trimestrielle de l'inspection préalable et, chaque année, à une discussion du rapport des comptes; le directeur du Contrôle des finances et le chef de la Division d'état-major de l'état-major du groupement de l'EMG y prennent régulièrement part, le secrétaire des Commissions des finances, parfois.

La CEP DMF n'a pas pu constater que les finances de l'organisation P-26 soient soumises à la surveillance parlementaire. En particulier, les Commissions des finances ni la Délégation des finances n'ont jamais été informées de l'existence de P-26 en tant que tel, ni de son financement. Le secrétaire des Commissions des finances a apparemment tenté de donner une telle information; il a cependant constaté, comme il le déclarait devant la CEP DMF: "peu de disponibilité à recevoir ces indications."

Au moins deux des présidents de la Délégation des finances ont été mis au courant de divers problèmes touchant à P-26. En été 1986, il était question d'investir une somme relativement importante pour le trésor de guerre, investissement à propos duquel le directeur du Contrôle des finances ne s'estimait pas seul compétent: c'est pourquoi il en avisa les présidents successifs de la Délégation des finances. Ceux-ci ont approuvé cette acquisition au cours de deux entretiens les 30 juin et 26 août 1986. Un deuxième investissement extraordinaire est survenu au début de 1987. A cette occasion, le directeur du CDF s'est mis en relation avec le président de la Délégation des finances qui donna son "feu vert" le 27 février 1987. Le même jour eut lieu, à propos d'une modernisation du réseau de transmission, une discussion nourrie

entre le chef de l'EMG et le président de la Délégation des finances, en présence du directeur du CDF et du secrétaire des Commissions des finances. Le directeur du CDF a déclaré devant la CEP DMF avoir informé chacun des présidents de la Délégation, lors de l'entretien relatif aux deux grands projets, de l'ensemble des activités de révision que le CFD accomplissait en matière de "domaines spéciaux", et qu'il veillait à ce qu'ils soient effectués d'une façon approfondie et sérieuse.

Appréciation

Les versements de la Confédération à l'organisation P-26 ont été effectués sans respecter de façon satisfaisante les dispositions de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. Du moment qu'il était question d'investissements relativement importants, l'obtention de crédits d'engagement eût été nécessaire. Cette observation intéresse surtout les moyens destinés à créer "un trésor de guerre", pour un montant de 6 millions de francs, l'achat d'un système de transmissions de 20 millions de francs, ainsi que les constructions. Dans la mesure où les dépenses courantes étaient financées, on pouvait renoncer à un crédit d'engagement et solliciter un crédit au budget. Mais ici encore, on a négligé de le faire. Le remboursement des dépenses à charge des rubriques du budget est admissible uniquement dans le cadre des objectifs indiqués; la remarque s'applique également aux crédits globaux. Le financement d'une organisation de résistance ne saurait passer dans aucune rubrique pour un "objectif indiqué", surtout en raison du fait que P-26 n'a pas de base légale, quoiqu'il en ait besoin - au moins dans une perspective actuelle. Cette pratique financière inadmissible résulte des intentions du DMF de maintenir secrète l'existence de P-26. Il n'y a pas de place pour ces agissements dans le régime financier de la Confédération.

1.3.3.9 Le Conseil consultatif / "Groupe 426"

1.3.3.9.1 Constitution et désignation de la commission consultative

Le chef de l'EMG a doté l'organisation de résistance d'une commission consultative, appelée "Groupe 426" par référence au chiffre 426 du rapport sur la politique de sécurité du 27 juin 1973. Ce groupe fut composé de 4 à 5 parlementaires: les quatre partis représentés au Conseil fédéral devaient être pris en considération. Le chef de l'EMG les désignait à l'issue d'un entretien informel. L'un d'entre eux estime avoir été contacté en raison de la confiance qu'inspirait son attitude envers l'armée et le pays. Un autre membre croit que sa participation au Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national a été déterminante. La présidence de la Commission militaire aurait constitué pour un troisième, un motif d'être appelé à siéger dans ce comité.

1.3.3.9.2 Tâches et activités du Conseil consultatif

Les tâches de la commission consultative ne sont pas fixées par écrit. Les personnes interrogées les comprennent de manières fort diverses. Certains considèrent avoir pour mission de conseiller le chef de l'EMG et, le cas échéant, le chef de P-26. Selon un important témoin, qui a lui-même procédé à des nominations au Conseil consultatif, il se serait agi "de disposer d'un organe de liaison avec le Parlement, en cas de crise". Les membres eux-mêmes se définissent en tant que conseillers ou "interlocuteurs à qui on pouvait accorder une certaine confiance". Même si l'affiliation à un parti a pu jouer un certain rôle, il était avant tout question d'un mandat personnel. C'est ainsi que le chef de l'EMG a insisté pour qu'une femme soit désignée; il lui a d'ailleurs expliqué que la Commission consultative était destinée à échanger des idées sur les problèmes de résistance, à intervalles irréguliers. Les membres se réunissaient peu souvent, environ une fois par année, sans ordre du jour ni procès-verbal. Le chef de P-26 a parfois pris part aux séances sous son pseudonyme. Le chef de l'EMG et le chef

de la Division d'état-major de l'état-major du groupement de l'EMG y assistaient. Les membres ont participé à une ou deux visites d'installations et assisté à quelques exercices.

Lors des interrogatoires dont ils ont fait l'objet, les membres du Groupe 426 ont indiqué qu'ils étaient très peu informés de l'organisation P-26. Ils ne savaient rien des documents de base; ou que l'organisation n'appartenait ni à l'armée ni à l'administration fédérale. Au contraire, l'un d'entre eux croyait que l'organisation faisait partie de l'armée. Ces mêmes membres ont affirmé clairement qu'il ne s'agissait pas d'une commission parlementaire mais, comme l'un d'eux l'exprimait de façon frappante, d'"une poignée de parlementaires (...), qui à vrai dire savent qu'il y a une organisation et à peu près comment elle est organisée" [Trad.: CEP DMF]. En particulier, la Commission consultative a renoncé à s'occuper des questions financières. Ses membres eux-mêmes ne touchaient aucune indemnité. Le chef de P-26 a déclaré que le terme de "conseil" était inexact. En effet, il pense que c'était le devoir de chaque membre de juger personnellement, en politicien et à l'intention du chef de l'EMG, de la faisabilité de l'organisation, c'est-à-dire de savoir si on pouvait la justifier dans son ensemble et dans ses détails.

Appréciation

Au cours de l'enquête, on a fait valoir que le "Groupe 426" avait été constitué sur un mandat implicite du Parlement, puisqu'une recommandation du Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national est à l'origine de ce comité. La CEP DMF n'a trouvé de semblable recommandation ni dans le rapport publié ni dans le rapport secret du Groupe de travail Bachmann. Celui-ci connaissait, il est vrai, l'existence du conseil consultatif de l'époque, attribué à l'ancienne organisation de résistance ainsi que l'identité de membres de ce conseil. Le fait que le Groupe de travail Bachmann a pris connaissance tacitement de l'existence de ce conseil consultatif n'autorise pas à conclure que le Parlement l'ait institué par son approbation tacite. Par

conséquent, on ne saurait parler à propos du "Groupe 426" d'un organe parlementaire au sens propre du terme.

Cependant, on ne peut considérer que l'affiliation à ce groupe revête un caractère purement privé. Le "Groupe 426" était et est exclusivement formé de parlementaires. Or, cela ne s'est pas fait par hasard. Le chef de l'EMG nourrissait les intentions de disposer "d'un organe de liaison avec le Parlement". Il est par conséquent hors de doute que la qualité de membre de ce groupe est indissociable des activités officielles et de la position qui sont celles d'un membre de l'Assemblée fédérale.

La CEP DMF souligne la problématique que pose un tel conseil "parlementaire", institué par des instances de l'administration fédérale. Les représentants du souverain et des cantons ont à rendre politiquement compte de leurs activités parlementaires. Cela suppose, selon une perspective actuelle, au moins que la transparence en soit garantie. C'est à peine possible lorsque des mandats, que des membres de l'Assemblée fédérale assument dans le cadre de leur position officielle, sont soumis à une obligation de maintien du secret.

L'"accompagnement" et le contrôle de services assujettis à un maintien particulier du secret devraient selon une conception qui fait aujourd'hui l'unanimité, être exercés par des organes parlementaires au sens propre du terme, dont l'existence et la composition sont publiques, mais dont les activités sont soumises au secret de fonction.

1.4 Intégration de l'organisation dans la structure étatique

1.4.1 Autonomie par rapport à l'armée et à l'administration

Dans la conception de base, le chef de P-26 se posait la question de savoir "si le Projet 26 constituait une partie de l'armée ou s'il le deviendrait en tant que mouvement de résistance. A mon avis, les deux propositions doivent être niées". La CEP DMF est aussi en possession de la déclaration d'engagement que les membres

de P-26 devaient confirmer annuellement en la signant ("Convention" du 1er février 1983) et dans laquelle on affirme: "L'organisation ...n'est pas une partie de l'armée mais, au contraire, une organisation pour elle." Le DMF confirmait cet état de fait dans son rapport du 13 août 1990: "Sur la base des expériences réalisées avec le service spécial du GRS et à partir de modèles d'organisations étrangers, le projet P-26 ou l'organisation de résistance a délibérément été établi en dehors de l'armée". Divers témoins exerçant des fonctions militaires importantes ont indiqué que l'organisation de résistance n'appartenait ni à l'armée, ni à l'administration. Un ancien chef de l'EMG estimait que P-26 était un organe de la défense générale.

1.4.2 Buts de l'autonomie

La CEP DMF a cherché à savoir quel était l'objectif d'une telle construction, but dont l'évidence ne s'impose pas d'emblée à l'esprit. La "Conception de base" du chef de P-26 fournit une indication à ce propos:

"Mêmes si les avantages en sautent aux yeux, le parallélisme s'impose à l'évidence et si le mouvement de résistance était considéré comme une cellule d'une armée de libération à l'intérieur du pays, elle serait du fait de cette subordination, exposée aux plus grands dangers. Si, contre toute attente, une puissance étrangère devait un jour occuper la Suisse, fût-ce à la suite d'une capitulation de l'armée ou d'un bouleversement intérieur, l'organisation de résistance, qui ferait partie de l'armée, devrait se soumettre à ces décisions. Le bien-fondé de son existence perdrait ainsi ses bases de droit des gens. Il s'ensuivrait un désavantage évident: on donnerait à l'occupant des moyens légaux de prendre des mesures contre l'organisation de résistance alors illégale.

C'est pourquoi, la "convention" que signent les membres de P-26 gagne en importance: elle constitue la seule base juridique sur laquelle fonder les relations entre le Projet 26 et ses membres." [Trad.: CEP DMF]

Il est hors de doute que les mêmes raisons sont également à l'origine de la décision de ne pas intégrer l'organisation à l'administration fédérale. Car, tout comme l'armée, l'administration serait soumise aux décisions des autorités politiques suprêmes du pays. Si elle appartenait à l'administration, l'orga-

nisation ne serait plus en état de déclencher la résistance contre les décisions de l'autorité suprême du pays.

Appréciation

La tentative d'établir l'organisation de résistance en dehors de l'armée et de l'administration mène à un double dilemme: soit cette construction est simplement une fiction, ce que tendrait à prouver le fait que l'organisation soit subordonnée aux ordres du chef de l'EMG et qu'elle dépende intégralement des ressources financières de la Confédération, soit elle constitue un cas insoutenable de délégation à des particuliers de tâches importantes de l'Etat. Ce transfert est insoutenable en raison du manque de base légale ainsi qu'on le verra plus loin dans le rapport.

Si l'autonomie de P-26 est une pure fiction, le Conseil fédéral ne pourra pas se défaire de ses responsabilités concernant les agissements de l'organisation en cas de crise. Mais si l'autonomie existe réellement, en ce sens qu'il est possible que l'organisation se mette elle-même en activité, le Conseil fédéral aurait déjà renoncé en temps de paix et pour l'avenir à une partie de ses pouvoirs, prérogatives qu'il ne pourrait plus reprendre une fois l'organisation mise en activité.

1.4.3 Les conséquences juridiques de l'autonomie

1.4.3.1. Conséquences de droit public

Dès l'ouverture de ses travaux, la CEP DMF s'est employée à examiner la question des compétences: appartient-il à la Confédération de créer une organisation destinée à préparer et à mener la résistance, puis de l'entretenir, de l'équiper et de l'instruire, de la rémunérer enfin en écartant le contrôle parlementaire, celui des finances en particulier? Voilà pourquoi la CEP DMF a sollicité du Conseil fédéral, le 19 avril 1990 déjà, qu'il prenne position en la matière. Le DMF répondit sous la forme d'un Rapport concernant les bases légales de l'organisation-cadre pour la ré-

sistance dans le territoire occupé par l'ennemi, du 13 août 1990. On peut y lire que la constitution en vigueur forme "la base juridique de l'existence de l'Etat et des dispositions qui permettent à l'Etat d'exister, de s'affirmer, de survivre en situation de crise et de renaître s'il était appelé à disparaître. Pour cela, l'Etat constitutionnel n'a pas besoin de dispositions constitutionnelles particulières et détaillées." Si l'on veut malgré tout indiquer quelques dispositions constitutionnelles éparses, les articles 85, chiffres 6 et 7, ainsi que 102, chiffres 9 et 10 Cst. entrent en particulier en considération. De ces dispositions résulte, entre autres, une tâche de l'Etat - ou du moins, d'une partie des organes de l'Etat: "la résistance". Le DMF reconnaît que cette même tâche de l'Etat (ou de certaines instances étatiques), "la résistance", "n'est pas expressément mentionnée dans le droit en vigueur". Il ne s'agit pas pour autant de "l'usurpation d'une tâche". Puis, le département soutient que le *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (Conception de la défense générale)*, du 27 juin 1973, constitue une base suffisante pour préparer la résistance. Les arguments invoqués en l'espace méritent d'être cités in extenso:

"La "Conception de la défense générale", du 27 juin 1973, en parle longuement (voir chi. 426, 544, 573, 717). Le Conseil fédéral la définit comme une tâche délibérée à réaliser et non pas comme une simple idée, une éventuelle possibilité ou une vision. Jusqu'à présent, l'Assemblée fédérale n'a manifesté aucune réserve ou exigé une forme juridique particulière, ni dans ses commissions, ni en séance plénière. En prenant connaissance du rapport et en l'approuvant, on peut conclure que le Parlement a admis la conception et l'avis du Conseil fédéral.

La "Conception" n'est pas un acte législatif. Il s'agit d'un plan politique classique, d'un acte administratif. Elle appartient principalement à la catégorie des plans impératifs, en partie à celle des plans qui exercent une certaine influence et très rarement à la catégorie des plans indicateurs (qui ne contiennent pas de prescriptions). Quant à la tâche étatique "résistance", la "Conception" a manifestement un caractère impératif.

Les plans politiques ou les plans directeurs à caractère impératif exigent d'être respectés. Les organes de l'Etat concernés ont l'obligation de se conformer à ces plans. Si ceux-ci prescrivent une action quelconque, cette dernière doit être entreprise. A défaut, les organes auxquels le plan s'adresse négligent leurs obligations.

(...) Il est évident que la résistance, en tant que tâche de l'Etat, ne peut pas être organisée lorsque le pays est entièrement ou partiellement occupé. Des préparatifs sont nécessaires. Les actes préparatoires tels que la "conception" les prévoit et les exige sont des actes concrets, qui sont réalisés entièrement ou principalement au sein de l'administration. Certaines activités peuvent parfois avoir des effets à l'extérieur. En aucun cas, il ne s'agit d'actes de puissance publique entraînant des décisions, des actes normatifs ou des actes judiciaires. Le principe de la légalité se limite donc à la fixation de compétences et il n'exerce aucune influence sur l'objet des activités, même dans les cas où une pratique et une doctrine strictes le préconiseraient.

(...) Ce qui précède, le fait qu'autrefois l'obligation de créer des règles de droit était moins contraignante, et la nécessité de la sauvegarde du secret qui se manifeste particulièrement ici, permettent d'expliquer pourquoi aucune règle de droit n'a été établie."

La CEP DMF a invité un expert en droit à étudier le problème de la nécessité d'une base juridique pour l'organisation P-26. M. Etienne Grisel, professeur de droit à l'Université de Lausanne, a présenté son rapport à la CEP DMF, en connaissance de celui du DMF, le 13.8.1990. En accord avec l'expert, la CEP DMF parvient à la conclusion que considérer la conduite de la résistance en territoire occupé par l'ennemi - résistance qui vise à rétablir la souveraineté du pays - comme un des aspects du but général de la Confédération soit, celui d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger (art. 2 Cst.), représente indubitablement une tâche de l'Etat pour l'accomplissement de laquelle la Confédération - comme le département le dit - dispose d'une base constitutionnelle satisfaisante. Cependant, il convient de bien distinguer la question de savoir si la Confédération est en droit de transmettre l'exécution de cette tâche de l'Etat à une organisation située hors de l'administration et de l'armée. La Commission de gestion du Conseil national a répondu affirmativement à cette question. Dans son rapport du 25 janvier 1989 sur ses inspections (FF 1989 II 352-353), elle a examiné la question de savoir si le transfert de la sécurité aérienne à l'entreprise privée "Swisscontrol" était conforme à la constitution et développe les explications suivantes:

En règle générale, autoriser des particuliers à exercer des droits de souveraineté est contraire aux principes de l'exécution démocratique des lois dans la mesure où une marge

d'appréciation est laissée aux particuliers. (...) Des exceptions à ce principe peuvent être faites lorsque la tâche de police est de nature purement technique (...) et lorsque la loi formelle établit elle-même de façon suffisante les principes régissant l'accomplissement de la tâche."

Cette position adoptée par la Commission de gestion, qui s'appuie sur un avis de droit de l'Office fédéral de la justice, n'admet par conséquent le transfert à des particuliers, de droits de souveraineté de la Confédération sans base constitutionnelle expresse, que dans une mesure très restreinte.

L'expert mandaté par la CEP DMF professe une conception différente, lorsqu'il explique que:

"...le législateur détient, de façon générale, la faculté de transférer une partie de l'activité normative ou administrative; il peut user de ce droit en faveur des individus, sans y être expressément habilité par la Constitution, du moins tant que les droits fondamentaux ne risquent pas d'être lésés." (p. 23)

Quoi qu'il en soit, une semblable délégation des tâches de l'Etat à des tiers requiert une base légale, spécialement lorsque la tâche cédée revêt une signification politique. A ce propos, la CEP DMF suit l'expert dans sa démarche lorsqu'il explique que:

"Il s'agit en effet d'une dérogation sensible au fonctionnement habituel de l'Etat: une mission capitale est transmise à des particuliers, commandés par une personne privée. L'opportunité d'une telle opération ne peut pas être tranchée par l'Exécutif, et moins encore par les fonctionnaires, mais bien par le législateur. De toute évidence, il n'appartient pas à l'administration de se décharger de son propre chef sur des tiers dans certaines de ses activités essentielles. Il ne faut pas oublier que la Constitution, aux articles 15 et 17 notamment, part de l'idée que la défense nationale est confiée à l'armée, elle-même établie par les lois fédérales (art. 20, al. 1er) et subordonnée au Conseil fédéral (art. 102, ch. 11). Dans la mesure où il est permis de s'écarter de ce système constitutionnel, pour d'impérieux motifs d'intérêt public, seul le législateur est habilité à prendre une décision d'une pareille portée." (p. 25)

La nécessité d'une telle norme de délégation ne saurait être contestée en arguant que les activités préparatoires de résistance en territoire occupé par l'ennemi "sont réalisées entièrement ou

principalement au sein de l'administration" et que certaines "activités peuvent parfois avoir des effets à l'extérieur". Les résultats de l'enquête ont précisément démontré le contraire: les préparatifs de résistance ont été transmis à une organisation agissant hors du "domaine interne de l'administration".

La nécessité d'une telle norme de délégation ne souffre, de l'avis de la CEP DMF, aucune exception. En particulier, les intérêts de sauvegarde du secret ne sont pas une raison suffisante pour y renoncer. C'est un fait que la résistance est aussi préparée pour des motifs de dissuasion: son existence ne saurait donc être maintenue secrète, tandis que les détails des préparatifs, quant à eux, doivent évidemment l'être. Une norme de délégation, qui confère au Conseil fédéral les pouvoirs de préparer la résistance, et pour ce faire, de créer une organisation particulière située hors de l'administration et de l'armée, ne léserait en aucune manière les intérêts en matière de sauvegarde du secret. Du reste, la CEP DMF fait sienne la conception selon laquelle une telle norme de délégation devrait être envisagée sous forme de loi, au sens formel du terme. Les conditions du droit de nécessité, qui permet au Conseil fédéral d'agir par ordonnances, ne sont pas réalisées en l'occurrence.

Toujours de l'avis de la CEP DMF, invoquer le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité, de 1973, pour justifier les préparatifs de résistance, est insuffisant: surtout la CEP DMF ne peut pas partager la conception juridique présentée dans le rapport du DMF du 13.8.90, selon lequel le rapport de 1973 est un "plan directeur à caractère impératif", dont le Parlement aurait "pris connaissance en l'approuvant" et dont "les conséquences" devraient être ainsi "respectées". Elle s'associe à l'expert qui observe que l'idée que le rapport de 1973 serait un plan impératif:

"revient à substituer à la procédure législative, définie par la Constitution et couronnée par le référendum, un système ambigu et dépourvu de tout fondement constitutionnel, dans lequel les intentions exprimées dans un rapport gouvernemental deviendraient, après coup, des injonctions obligatoires, simplement parce que le Parlement en aurait pris acte, sans faire de réserve explicite; cette manière de voir déna-

turerait des "Conceptions générales" et en ferait tout autre chose que des rapports au Parlement." (p. 33)

En conséquence de quoi, la CEP DMF constate qu'une base légale eût été nécessaire pour transférer les responsabilités de "la résistance" à une organisation hors de l'administration et de l'armée, et que cette base juridique fait totalement défaut. Dans sa réponse du 13 août 1990, le DMF envisage la création d'une norme légale de délégation pour le cas où serait maintenu le concept prédominant de la préparation de la résistance.

Cette constatation de la CEP DMF est en contradiction avec les résultats du Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national, qui dans son rapport du 19 janvier 1981 retenait, sous chiffre 55 que: "Les tâches et le statut actuels de l'organe chargé de préparer la résistance (...) sont aujourd'hui conformes à ce que l'on peut exiger dans un Etat démocratique fondé sur le droit." Cette antinomie n'est qu'apparente. Le Groupe de travail Bachmann n'a émis ses appréciations qu'à propos de "l'ancienne" organisation de résistance, dont les structures différaient sensiblement de l'actuelle dans la mesure où un service fédéral, la Section service spécial du Groupe renseignements et sécurité, plus précisément son chef, le colonel Bachmann, en assumait la direction. Il n'appartient pas à la CEP DMF de s'exprimer sur la légalité de ces anciennes structures, mais bien sur celle de la nouvelle organisation dont les bases n'étaient même pas projetées au moment de la rédaction du rapport du Groupe de travail Bachmann; le document de base du chef de l'EMG relatif à P-26 date en effet du 7 septembre 1981.

1.4.3.2 Conséquences du point de vue du droit des gens

La conception de P-26 comme une organisation entièrement détachée de l'Etat prend sa source, comme on a déjà pu le constater (chi. 1.4.2) dans la réflexion qui suit: au cas où les autorités suprêmes du pays devraient être soumises aux volontés d'une éventuelle puissance d'occupation, une semblable organisation ne serait pas assujettie aux directives du gouvernement et pourrait ainsi reprendre et mener la résistance.

La CEP DMF a prié M. Daniel Thürer, professeur de droit à l'Université de Zurich, de s'exprimer sur cette question, sous forme d'un avis de droit et de répondre notamment à la question de savoir si des limitations précises relevant du droit des gens étaient applicables en matière de préparation, en temps de paix, de la résistance.

L'avis de droit montre qu'aucune limitation n'est opposée par le droit des gens à l'entreprise à l'heure actuelle d'activités préparatoires, en vue de la résistance en temps de guerre.

L'avis de droit relève néanmoins que séparer l'organisation de l'armée et de l'administration comporte, en cas d'occupation, un certain avantage. Un armistice que le gouvernement devrait consentir à signer, lierait tout autant les mouvements de résistance organisés que les forces armées. On considérera également qu'en vertu du principe de la bonne foi, les accords d'armistice, par définition, cherchent à exclure les activités de mouvements de résistance organisés. Cela signifie que le gouvernement de l'Etat occupé, dans des limites raisonnablement exigibles, doit faire cesser les combats de résistance et punir les intéressés, faute de quoi il viole les clauses d'armistice d'une manière contraire au droit des gens. Ces conditions s'appliquent également à l'organisation de résistance qui n'abandonne pas les combats. Dans ce cas, il est vrai qu'il lui est loisible, éventualité interdite aux forces armées régulières, c'est-à-dire à l'armée, de se rattacher à un Etat tiers en guerre, qui n'est pas partie contractante à l'armistice; ce faisant, elle est en mesure de préserver son statut de combattant et n'est pas liée par l'armistice.

1.4.3.3 Incompatibilités juridiques

La situation de l'organisation en dehors de l'armée et de l'administration soulève de nombreuses questions juridiques que la CEP DMF résume succinctement comme il suit:

- Affiliation des membres de P-26 à l'assurance militaire

Le 8 novembre 1982, le chef de l'EMG d'alors et l'ancien directeur de l'Office fédéral de l'assurance militaire ont passé une convention en vue du rattachement des membres de l'organisation de résistance à la loi fédérale sur l'assurance militaire, convention signée avec l'accord du directeur du Contrôle fédéral des finances. Le Conseil fédéral n'avait aucune connaissance de ces faits.

Le directeur de l'Office fédéral de l'assurance militaire n'a approuvé la convention qu'avec réserves, après qu'on l'a assuré que l'organisation de résistance serait dotée d'une base légale par voie d'arrêté du Conseil fédéral. C'est dans ces circonstances que, dans un cas connu de la CEP DMF, des prestations de l'assurance militaire ont été fournies à un membre de P-26.

Appréciation

L'affiliation des membres de P-26 à l'assurance militaire ne correspond pas au droit en vigueur. Le chef du Département fédéral de l'intérieur a pris position à l'endroit de la CEP DMF, à ce sujet: il a indiqué que toute l'attention nécessaire allait être accordée à ce problème au cours de la révision de la loi fédérale sur l'assurance militaire (Message du 27 juin 1990, art. 1er, let. g, chi. 5).

- Cas relevant de la responsabilité civile

L'organisation de résistance et ses membres n'ont vraisemblablement pas perçu le problème de la responsabilité civile envers des tiers. Il n'existe pas de réglementation. La CEP DMF a constaté qu'au cours d'un exercice de P-26, le parachute qui retenait un conteneur métallique ne s'est pas ouvert lors de son largage à partir d'un avion. Il n'y a pas eu de tiers lésé. Un responsable de P-26 a déclaré à la CEP DMF que, si tel avait été le cas, la responsabilité aurait été attribuée à la Confédération parce que

l'instruction a lieu dans le cadre d'un mandat de la Confédération.

Appréciation

La CEP DMF ne saurait partager l'opinion exprimée. Les membres de P-26 ne sont ni fonctionnaires, ni d'"autres agents de la Confédération" au sens de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRC); ils ne sont pas non plus chargés directement de tâches de droit public par la Confédération" (art. 1, al. 1, LRC); un membre de P-26, n'agit pas en tant que tel dans "l'exercice de ses activités officielles" (art. 3 LRC). Une responsabilité conforme à la loi fédérale sur l'organisation militaire est sans objet puisque les membres de P-26 n'opèrent pas, dans le cadre de leurs activités, en tant que membres de l'armée.

- Engagement des collaborateurs de P-26

En date du 30 juin 1979, le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité, mandant, et un particulier, mandataire, ont conclu un contrat selon le droit des obligations, contrat soumis à l'article 394 et suivants du Code des obligations, sur le mandat. Ce contrat fait obligation au mandataire "de diriger le projet No 26 du Groupe renseignements et sécurité (corrigé à une date inconnue en "chef de l'EMG") de manière indépendante et de fournir tous les services y afférents" (trad.: CEP DMF). Les honoraires convenus à l'époque s'élèvent à 240.000 francs par année, ce qui correspond au salaire d'un commandant de corps. En outre, sont remboursés, les frais de voyages et de nuitées, en dehors des forfaits prévus dans le contrat, de même que les frais effectifs supplémentaires. Le contrat a été porté à la connaissance du directeur du Contrôle des finances, du secrétaire de la Commission des finances de l'Assemblée fédérale et du chef de l'EMG.

La rémunération des activités des collaborateurs à plein temps de P-26 correspond aux classes de salaire de la Confédération, selon leur fonction de fonctionnaire ou d'instructeur.

Les simples "hommes de troupe" reçoivent une indemnité journalière de 100 francs.

Appréciation

Les fonctionnaires en exercice n'étaient pas autorisés à décider d'un engagement comme celui de chef de P-26. Le Conseil fédéral ni le Parlement n'en ont été informés. La base juridique indispensable à cet engagement, en particulier quant à la rémunération, fait défaut. La CEP DMF ne mentionne qu'accessoirement que la référence à l'article 394 Code des obligations est erronée, parce que d'après son contenu, il ne fait aucun doute que le contrat est davantage un contrat de travail qu'un mandat.

- De la loi sur le matériel de guerre, du concordat sur le commerce d'armes et de munitions et de la loi sur les explosifs

L'acquisition de matériel de guerre est soumise à une autorisation de base de la Confédération (loi fédérale sur le matériel de guerre du 30 juin 1972, art. 4).

L'achat de pistolets-mitrailleurs et de mitrailleuses est interdit (concordat intercantonal du 27 mars 1969 sur le commerce d'armes et de munitions, art. 8).

La loi fédérale du 25 mars 1977 sur les matières explosives dangereuses stipule dans son article 12 que celui qui veut utiliser des explosifs doit posséder une autorisation délivrée par le canton.

Appréciation

L'organisation de résistance, qui dispose d'armes et d'explosifs au sens mentionné ci-dessus, ne s'est pas conformée aux prescriptions en vigueur.

1.5 Responsabilités

1.5.1 Responsabilité du Parlement

1.5.1.1 La responsabilité en général

En 1957, le Conseil national transmettait au Conseil fédéral le postulat Jaeckle, qui demandait d'étudier la question de savoir: "quelles mesures pourraient être prises dans le domaine de l'organisation et de l'instruction afin que la résistance totale du peuple vienne, au besoin, s'ajouter aux efforts de l'armée en campagne". Sans doute le haut commandement de l'armée considéra-t-il cette décision comme le mandat qui lui était donné, non seulement d'analyser purement et simplement le problème posé, mais de concrétiser dans les faits les préoccupations exprimées dans ce postulat. Qu'une organisation de résistance ait été créée "sur mandat du Parlement", ce même Parlement n'en a à vrai dire pas eu connaissance (cf. chi. 1.2.2.2). Lorsqu'en 1973, le Conseil fédéral déposait son rapport sur la politique de sécurité, il relevait certes que la "résistance en territoire occupé" comptait parmi les "objectifs stratégiques généraux" (cf. chi. 426) et expliquait au fil de "Principes essentiels en matière de sécurité" que "La guérilla et la résistance non-violente sont préparées et, s'il le faut, menées dans les limites du droit des gens en cas de guerre" (cf. chi. 717); mais s'agissant de préparation de la résistance armée en territoire occupé par l'ennemi, préparatifs d'ores et déjà mis sur pied, le Conseil fédéral n'y fait aucune allusion dans son rapport de 1973. Le Parlement a appris l'existence de telles mesures préalables par le rapport du Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national, seulement, lequel notait dans son rapport du 19 janvier 1981, au chiffre 221 que: "Le Service spécial, se fondant sur la politique

de sécurité de la Confédération, doit créer les conditions propices à une résistance active en cas d'occupation." Et il relevait au chiffre 231 que: "Dès les années soixante, la tâche de la section service spécial était déjà de préparer la résistance en cas d'occupation." De quelle manière concevait-on cette préparation, le rapport ne le disait pas. En dehors d'une indication sur la désignation du colonel Bachmann à la tête de la Section service spécial, des détails touchant à l'interdépendance des activités personnelles et des modalités organisationnelles au Service de renseignements particulier, ainsi que de quelques observations intéressant le financement et le contrôle du service (chi. 251), le groupe de travail n'a réuni aucune documentation relative à l'état de fait constaté ainsi qu'à la surveillance du Service spécial. L'existence d'une organisation de résistance n'a jamais été portée à la connaissance du Parlement.

La CEP DMF est de l'avis que le Parlement et, à travers lui, l'opinion publique auraient dû être informés qu'une organisation destinée à la préparation de la résistance armée en territoire occupé par l'ennemi était en train de se constituer, et ce en particulier pour les raisons suivantes: les intérêts de la défense nationale n'exigeaient en aucune manière que l'on maintienne le secret sur ces faits; il est évident que l'effet de dissuasion d'une préparation à la résistance est aboli dès lors qu'elle demeure secrète.

La CEP DMF constate qu'une telle information n'a pas eu lieu. De surcroît (et justement), une lecture attentive du rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité du 27 juin 1973 ne permettait pas au Parlement de conclure à la mise sur pied d'une organisation adéquate, destinée à préparer la résistance armée. Le rapport, plus précisément au chiffre 717, suggère davantage que les préparatifs s'appliquent, d'un côté à la résistance organisée, de l'autre, à la résistance non-violente. La résistance organisée est une forme de combat de l'armée (cf. chi. 544), qui consiste à rendre impossible, à la suite de l'écroulement des forces opérationnelles, la pleine domination du territoire occupé par l'ennemi, et à préparer la libération. La petite guerre n'est pas la résistance armée emmenée par une organisation qui n'appartient

pas à l'armée. Le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité du 27 juin 1973 a dissimulé au Parlement la préparation de la résistance armée. Le Parlement n'était pas en état de découvrir l'existence de cette organisation et ainsi d'exercer, à l'endroit de celle-ci, les prérogatives qui sont les siennes en tant qu'organe de haute surveillance de la Confédération.

Le rapport du Groupe de travail Bachmann, tout comme les débats qu'il a suscités au Parlement, n'indiquent nulle part que le Service spécial avait monté une véritable organisation de résistance armée en territoire occupé par l'ennemi.

1.5.1.2 Contrôle des finances

La CEP DMF a constaté que l'organisation a été, des années durant, exclusivement financée grâce aux moyens de la Confédération (chi. 1.3.3.8).

De même qu'il n'existe aucune base légale permettant de déléguer parmi les tâches de l'Etat celle qui permettrait à l'organisation P-26 de préparer la résistance, alors qu'une telle disposition est indispensable, une base légale légitimant les prestations financières de la Confédération à l'endroit de l'organisation fait tout autant défaut.

La Délégation des finances n'a jamais pris position à propos de ces versements illicites. Un témoin a déclaré à la CEP DMF avoir attiré l'attention de la Délégation des finances en termes voilés, mais son intervention n'aurait suscité aucun intérêt. On peut se demander si le fait d'avoir connu, à l'époque déjà, l'existence des services secrets du colonel Bachmann n'aurait pas dû constituer une occasion de se renseigner sur le financement de l'organisation qui leur a succédé.

Le CDF a informé deux présidents de la Délégation des finances sur des points précis. Ils n'ont pas fait part aux autres membres de la Délégation des finances de ces domaines particuliers ni ordonné d'inspection plus détaillée de la légalité des paiements effec-

tués. Or, ils étaient les seuls membres du Parlement, à l'exception de ceux du conseil consultatif, à disposer de la possibilité de soumettre l'organisation à plus ample examen.

Lors de la procédure d'audition selon l'article 63, alinéa 3 LREC, on a fait valoir ultérieurement que tous les présidents de la Délégation des finances avaient été informés. Faute de temps, la CEP DMF n'a pas été en mesure de vérifier ce nouvel état des faits.

Il y a cependant lieu d'ajouter à leur crédit que les deux présidents de la Délégation des finances ont déclaré de façon convaincante s'être fait une autre conception de l'affectation hiérarchique de cette organisation que celle que la CEP DMF a été en mesure de découvrir sur la base de ses investigations. Ces deux mêmes présidents croyaient qu'il s'agissait d'une organisation appartenant à l'armée ou au DMF.

1.5.2 Responsabilité du Conseil fédéral

Il appert que le Conseil fédéral a été informé sur l'organisation qui a précédé P-26 par les soins du chef de l'EMG (cf. chi. 1.2.4). L'enquête montre par ailleurs que le chef du DMF de l'époque, le Conseiller fédéral Chevallaz, a été informé de la restructuration de l'organisation de résistance à la suite de l'affaire Bachmann/Schilling et ce par les chefs de l'EMG concernés, les commandants de corps Senn et Zumstein. Le chef du DMF avait approuvé - même si ce n'était pas sous forme écrite - la mise sur pied d'une nouvelle organisation de résistance: "J'ai été renseigné avec précision par les commandants de corps Senn, puis Zumstein sur la mission de ce groupement et sur le principe de son organisation. J'ai donné la responsabilité au chef EMG de l'organiser, de me tenir au courant si des incidents se déroulaient. (...) Je n'ai pas donné d'ordre écrit, parce qu'il y avait déjà eu des directives antérieures que j'ai renouvelées oralement. (...) Je pourrais retrouver le détail: cela remonte assez haut. En fait, cette organisation remonte en 1957 (chef EMG de Montmollin). C'est peut-être la première trace que je pourrais retrouver." La CEP DMF n'a pu trouver aucun indice qui lui permette d'affirmer

que le Conseil fédéral dans son ensemble ait à l'époque examiné la question de la création de P-26.

Comme il ressort des déclarations du Conseiller fédéral Chevallaz, le chef du département ne s'est plus occupé en détail de l'organisation P-26: il était informé sur l'ordre de grandeur prévue des effectifs, il était également au fait de l'existence d'un conseil consultatif de parlementaires présumés "exercer une certaine surveillance sur cette organisation", encore qu'il ait renoncé à connaître un seul des noms des membres de l'organisation. Le chef du département n'a pas voulu obtenir de plus amples renseignements: "Celui-ci a sans doute le droit d'intervenir au plus profond s'il estime que le fonctionnement est mauvais. Mais tout m'indiquait que, depuis la réorganisation de 1980 (après le départ de Bachmann), l'affaire avait été bien prise en mains par les chefs EMG Senn, puis Zumstein. Je n'avais donc pas de raisons de procéder à une enquête plus vaste ou de recommencer l'enquête qui avait été faite sur l'affaire Bachmann."

Les interrogatoires montrent qu'à l'information des chefs du département ultérieurs, fournie par les instances hiérarchiques intermédiaires, était minime. En règle générale, ils apprenaient l'existence de P-26 à leur entrée en fonctions, par une communication orale du chef de l'EMG. Quelques chefs du département paraissent apparemment du principe que - dans la mesure où il est possible de le déduire des auditions - l'organisation faisait partie de l'armée et était destinée à appuyer ou à mener la résistance organisée. Les chefs de département interrogés considéraient sans exception qu'il était justifié d'accorder leur confiance à leurs collaborateurs placés sous la direction des chefs successifs de l'EMG et de ne disposer eux-mêmes que du moins d'informations possible quant à l'organisation. C'est ainsi qu'un ancien chef du DMF déclarait qu'on l'avait rendu attentif, vraisemblablement lors de l'entrée en fonctions du chef de l'EMG, au fait "qu'il y avait encore deux services secrets, à propos desquels cependant il valait mieux, pour des raisons politiques, que le chef du département n'en connaisse pas les détails". Ces arguments lui auraient paru clairs si bien que d'autres informations n'auraient pas suivi, si ce n'est une inspection et la garantie que le contrôle des finan-

ces était assuré. Les autres chefs de département s'expriment dans le même sens: "Rien ne m'a été communiqué quant à l'existence d'un P-26, apparemment créé vers la fin de 1981. A une exception près: je connaissais les noms des quatre ou cinq membres du groupe consultatif de parlementaires, parce qu'il m'a été donné de les rencontrer une fois. En tant que nouveau chef du DMF, j'ai limité mon information à ces personnes; sans doute, le chef de l'EMG ne voulait pas compromettre les politiciens."

Le Conseil fédéral et surtout le chef du DMF, en sa qualité de supérieur du chef de l'EMG, se sont peu préoccupés de cette organisation et ils ont assumé par délégation les responsabilités politiques qui leur incombaient aussi dans ce domaine. Force est de constater que les chefs du DMF toléraient que les chefs successifs de l'EMG ne les informent qu'avec retenue, sans doute parce que ces derniers pensaient qu'il valait mieux que les chefs du DMF, "pour des raisons politiques", ne disposent pas de renseignements par trop détaillés sur cette organisation.

La responsabilité politique n'est en particulier pas supprimée lorsque les responsables se refusent à recevoir des informations relatives à leur domaine de compétences ou que - sciemment - ils tolèrent que de semblables informations leur soient tues. Dans le cadre de l'organisation P-26, une prise d'influence du chef du DMF aurait été d'autant plus importante que, comme on l'a dit, la maîtrise de fait de l'organisation P-26 par la haute autorité politique n'était pas réalisée. L'ensemble du Conseil fédéral ne pouvait en savoir plus que l'information qu'il recevait du chef du DMF. Or, depuis le 5 septembre 1979 (cf. chi. 1.2.4), l'ensemble du Conseil fédéral n'a plus été informé.

1.5.3 Responsabilité des chefs successifs de l'EMG

Les chefs de l'EMG, qui se sont succédé de 1981 à 1989, assument la responsabilité directe de l'organisation P-26. Même s'ils agissaient de bonne foi et prenaient en mains une tâche qui s'imposait à eux impérativement, on ne saurait négliger qu'ils n'ont pas, pour des motifs de maintien du secret sur

l'organisation, accordé l'attention nécessaire aux exigences légales que requièrent les actes administratifs. Les nécessités de la sauvegarde du secret ne dispensent pas d'observer les normes de compétences en vigueur, qui d'ailleurs auraient aussi pu être créées sans dommage pour l'organisation, à l'occasion d'une procédure législative parlementaire. On ne saurait pas non plus ignorer que les chefs de l'EMG n'ont pas informé avec toute l'insistance indispensable leurs supérieurs, conseillers fédéraux, au sujet de cette organisation; il est incompréhensible que pas un seul chef du département, à l'exception de l'actuel, n'ait obtenu le document et la conception de base de la part du chef de l'EMG. On aurait dû porter à la connaissance du chef du département, qui assume les responsabilités politiques, le mandat et la conception d'une telle organisation. L'opinion selon laquelle on croit pouvoir éviter au chef du département la charge d'une telle responsabilité politique, en lui "épargnant" de prendre connaissance de semblables informations, est erronée.

1.5.4 Responsabilité de l'organe de contrôle et de surveillance des finances

Bien qu'ils aient fait part de leurs réserves en la matière, les directeurs du Contrôle fédéral des finances et le secrétaire de la Commission des finances n'ont ni élevé d'objections ni informé les membres de la Délégation des finances, à l'exception de deux de ses présidents. Ces mêmes directeurs ont encore, pour leur part, relevé que les membres de la Commission des finances s'étaient montrés peu réceptifs à l'endroit de telles informations. Comme les chefs successifs de l'EMG, les fonctionnaires responsables du contrôle et de la surveillance des finances n'ont pas suffisamment insisté sur l'information de la Délégation des finances. Il ne fait aucun doute pour la CEP DMF qu'en l'occurrence, le secret militaire rigoureux, dont l'organisation P-26 s'entoure, a gêné les contrôleurs et fonctionnaires de surveillance, efficaces et sûrs, dans le strict accomplissement de leur tâche. Dans la mesure où aucune règle particulière n'est instituée, le secret militaire ne saurait empêcher la surveillance de la gestion financière ni les normes de contrôle qui lui sont applicables, de s'exercer.

Il convient assurément de porter au crédit des deux fonctionnaires qu'ils ont continué de mettre en pratique une méthode à l'appui de laquelle, ils ont pu invoquer un document écrit du président de la Délégation des finances, datant de 1967, document qui prévoyait un traitement spécial pour les crédits figurant à la rubrique "Travaux de division". Du moment que vers la fin des années 60, l'organisation de résistance, en tant que Service spécial du GRS, était, au moins partiellement, financée par la rubrique "Travaux de division", on a d'emblée conclu à l'opportunité de continuer d'appliquer le même régime de contrôle et de surveillance à l'organisation, après la suppression de ce service spécial et lorsque l'organisation de résistance n'a plus été financée par la rubrique "Travaux de division". Cela d'autant que le nouveau service chargé de l'inspection de cette même organisation se trouvait au GRS.

1.6 Appréciation générale

La CEP DMF se montre tout à fait compréhensive pour les préparations entreprises en matière de résistance; elle n'a cependant pas l'intention de s'exprimer sur leur utilité foncière. La préparation de la résistance est toutefois soumise à des exigences juridiques qu'il convient d'observer.

Les objections formulées par la CEP DMF ne s'adressent pas aux membres de l'organisation mais à ses fondateurs ainsi qu'aux responsables politiques. Ceux-ci ont particulièrement manqué de sens des nuances dans la question du maintien du secret. Ils ont excédé la mesure dans leur appréciation de la nécessité du secret. Ainsi, ils ont soumis l'ensemble de l'organisation, son existence même, au secret le plus rigoureux. Ils ont de la sorte négligé de créer les bases légales indispensables à l'accomplissement des tâches de l'organisation et empêché le Parlement d'exercer les obligations de surveillance que lui imposent la constitution et la loi sur le contrôle des finances.

En vertu du mandat qui lui a été donné, la CEP DMF a pour tâche de faire rapport sur les responsabilités et les défauts de nature institutionnelle; ce faisant, elle constitue un organe particulier de surveillance parlementaire; quant aux autres tâches politiques, la CEP DMF ne saurait les assumer qu'avec la plus grande réserve. Elle se retient d'émettre un jugement quel qu'il soit au sujet de l'opportunité de l'organisation de résistance en général, tout comme de l'utilité de l'organisation P-26 en particulier; elle se retient en conséquence de proposer quelque recommandation que ce soit pour l'avenir.

Après avoir fait état des responsabilités et constaté les défauts de bases légales nécessaires aux activités de l'organisation P-26, elle n'a qu'une mesure à conseiller: que le Conseil fédéral rétablisse la légalité dans le domaine de la préparation de la résistance en territoire occupé par l'ennemi. Cela signifie en premier lieu et sans préjuger les décisions futures, que le Conseil fédéral doit suspendre toutes les activités de l'organisation jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à la préparation de la résistance: surtout le recrutement et l'instruction doivent cesser, le matériel, les armes et la munition, le pouvoir de décision de l'organisation doivent lui être retirés et les installations, fermées. L'exécution de ces mesures doit être garantie. Le Conseil fédéral décidera encore au cours de cette législature s'il entend poursuivre les activités de l'organisation P-26 ou y mettre fin. Dans la première éventualité, il présentera au Parlement les bases légales appropriées jusqu'à la session d'automne de 1991; dans l'autre cas, il rendra compte au Parlement, dans les mêmes délais, de l'exécution des mesures de démantèlement de P-26.

Comme les membres de l'organisation ont oeuvré de bonne foi et qu'ils jouissaient de la confiance des plus hauts représentants de l'armée, soit les chefs successifs de l'EMG, la CEP DMF est de l'avis que l'interruption des activités de l'organisation P-26, respectivement sa suppression, ne doit pas porter préjudice aux collaborateurs que l'organisation a engagés.

2. Le Service de renseignements extraordinaire

2.1 Situation initiale

Comme pour l'organisation de résistance, le chef du DMF, par sa décision du 30 mars 1990, confirme officiellement l'existence d'un service de renseignements extraordinaire (cf. chi. 1.1). Ici encore, la CEP DMF s'est employée, dans le cadre de l'exécution de son mandat, conformément à l'article 2 AF du 12 mars 1990, à clarifier en priorité la situation actuelle.

2.2 Rétrospective historique

2.2.1 Services de renseignements secrets pendant la Deuxième Guerre mondiale

En 1938, le chef de l'EMG, le commandant de corps Labhart, a donné des "instructions en vue d'une réorganisation du service de renseignements". Ces instructions fixaient entre autres les tâches et la mission de la Section renseignements de la Division EMG d'alors à laquelle incombaient notamment les activités de services secrets au sens étroit du terme, c'est-à-dire, l'obtention de renseignements par des agents.

Des exemples de ces activités secrètes du Service suisse de renseignements au cours de la Deuxième Guerre mondiale sont connus. C'est ainsi que le "Poste collecteur de renseignements 1 du commandement territorial 8", sous la direction de Max Waibel à Lucerne, pseudonyme "Rigi", a mis sur pied une organisation chargée d'acquérir des renseignements en Allemagne, qui disposait de liaisons jusqu'au haut commandement de la Wehrmacht. Le réseau "Wiking", que Max Waibel avait constitué avant la guerre, accéda à une certaine célébrité en recueillant des informations précises sur les campagnes que préparaient les Allemands en Scandinavie (1940), en France (1940) et en Russie (1941).

A côté des réseaux de renseignements des diverses unités de l'armée, il existait des organisations privées, qui procuraient au

haut commandement de l'armée suisse des informations de leur cru. L'exemple le plus connu en est le "Bureau Ha", conçu et dirigé par Hans Hausamann, commerçant domicilié à Teufen, qui fournissait non seulement à la Suisse mais aussi aux Alliés (y compris à l'Union soviétique) des informations importantes sur les projets et les plans du IIIe Reich. Vis-à-vis de l'extérieur, les activités de Hausamann étaient privées, en raison du droit de dénégation (Abstreitbarkeit), mais il travaillait en étroite collaboration avec les services officiels.

Tandis que les services secrets de l'armée étaient dissous durant et après la guerre, on ne sait rien des activités ni de l'existence des services secrets privés après la fin de la guerre. Seule l'organisation Hausamann fait exception, puisque le Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national constatait dans son rapport de 1981, qu'elle avait été reprise en 1975 par le colonel Bachmann, en accord avec le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité.

2.2.2 Le colonel Bachmann constitue un service de renseignements extraordinaire

2.2.2.1 Le mandat du colonel Bachmann

Fin 1973, le colonel Bachmann a reçu le mandat de planifier la création d'une organisation spéciale de renseignements en Suisse, mandat qui a été classifié secret. Le colonel Bachmann n'était autorisé à s'entretenir qu'avec un cercle restreint de personnes. Le 19 avril 1974, il présentait une étude conformément au mandat qui lui avait été remis. Le divisionnaire Weidenmann le chargea alors de récapituler le résultat de ses travaux en vue d'un rapport oral à l'intention du chef du département et éventuellement de la Délégation militaire du Conseil fédéral. Le colonel Bachmann a remis ses conclusions au divisionnaire Weidenmann, le 28.8.1974, sous forme du texte d'un exposé.

Le colonel Bachmann résumait comme suit le résultat de ses recherches:

"1. Une organisation est prévue, qui doit être située en dehors de l'administration fédérale. Son chef doit être responsable de sa mise sur pied, de son instruction et de sa conduite; celui-ci ni ses collaborateurs ne doivent être au service de la Confédération.

2. Le projet comprend deux réseaux qui doivent être organisés séparément pour des raisons fondamentales de sécurité. L'un aurait pour mission d'acquérir des renseignements de caractère stratégique dans les zones de tensions, de manière à permettre une mobilisation en temps opportun. Sont prévus comme sources de renseignements, les collaborateurs de l'industrie et de la presse suisses à l'étranger, ainsi que les personnes de confiance des milieux politiques et économiques et de l'armée, dans les pays d'acquisition d'informations qui sont en contact avec eux. La tâche de ce réseau consisterait à donner l'alerte à temps en cas de crise et non à réunir des renseignements au jour le jour. Plutôt que de chercher à rassembler des renseignements épars qu'il faut ensuite trier, nous entendons obtenir des informations décisives. L'évolution de la politique mondiale, de même que l'éventualité d'une menace totale obligent à ne pas se limiter aux informations militaires, mais aussi à tenir compte des facteurs d'ordre politique, économique, technique et scientifique.

L'autre réseau est censé fonctionner de manière opérative et tactique dans les zones proches de la frontière, et répondre aux besoins de renseignements du commandement de l'armée et des commandants des Grandes Unités. Ses sources seraient pour la plupart constituées par des Suisses de l'étranger domiciliés dans les zones d'acquisition d'informations concernées.

3. D'emblée, les activités de cette organisation doivent être soumises au secret le plus rigoureux. Cela implique aussi certains canaux de financement et, comme condition indispensable, qu'en cas de défaillance, le gouvernement et l'armée puissent se distancer de l'organisation. En temps de paix, le risque doit en principe être maintenu dans des limites supportables." [Trad.: CEP DMF]

Le premier réseau mentionné, qui était destiné à réunir des renseignements stratégiques, fut appelé "Pégasus". Les mandats y relatifs ne furent donnés qu'en 1978. Par la suite, un "Service de renseignements extraordinaire" prit le relais de "Pégasus". Le deuxième réseau fut appelé "Argus" et devait être conçu comme "un réseau dormant". Cette idée d'un "réseau dormant", implanté à proximité de la frontière, n'était pas nouvelle. En 1938 déjà, le chef de l'EMG avait ordonné à la Section renseignements de développer un réseau de ressortissants suisses de confiance destiné à protéger la Suisse contre une agression éventuelle, réseau implanté dans une région s'étendant sur une profondeur de 30, voire 100 km à partir de la frontière suisse. Ce réseau devait permettre

de connaître à temps les mouvements de troupe, notamment dans la région du sud de l'Allemagne.

2.2.2.2 L'information de la Délégation militaire
du Conseil fédéral

Le 25 mars 1975, la Délégation militaire du Conseil fédéral a traité entre autres la question du service de renseignements. A la suite de cette séance, le chef de l'EMG, le commandant de corps Vischer, fut chargé de préparer un document de travail sur ce thème. Le 4 août 1975, il remettait au chef du DMF un mémoire sur "Les lacunes du service de renseignements", dans lequel figurent les propositions suivantes:

"1. Création d'une organisation chargée de l'obtention secrète de renseignements de caractères militaire, stratégique et économique dans des domaines essentiels de la stratégie globale."

"2. Création d'une organisation chargée de l'obtention secrète de renseignements "opératifs" dans les territoires proches de la frontière." [Trad: CEP DMF]

Le 18 août 1975, le chef de l'EMG complétait l'information de la Délégation militaire en indiquant "que le problème de savoir jusqu'où on voulait, ou on devait associer les autorités politiques était une question d'appréciation. Selon les circonstances, il valait mieux les maintenir à l'écart et ne pas leur en imposer directement la responsabilité" (procès-verbal de la séance du 18.8.1975). En principe, la Délégation militaire approuvait ces propositions, mais elle entendait cependant déterminer jusqu'à quel point le DMF ou l'ensemble du Conseil fédéral devait être saisi de ces problèmes.

Lors de sa séance du 28.6.1976, la Délégation militaire du Conseil fédéral approuvait un projet de document du 4.6.1976, émanant du DMF et adressé à tous les membres du Conseil fédéral. Dans ce projet, on mentionne "une organisation en vue d'obtenir secrètement des renseignements touchant à la stratégie militaire, ainsi que des informations économiques concernant les domaines importants de stratégie globale", et d'instituer "une organisation censée acquérir secrètement des renseignements opérationnels dans une portion

de territoire proche de la frontière". Le chef du DMF insistait au dernier paragraphe de ce projet, pour que "l'augmentation des crédits de renseignements soit mise en discussion au Conseil fédéral, en raison de l'importance que revêt le principe de ces activités". Par la suite, le DMF a renoncé à envoyer cette lettre. Les actes disponibles ne permettent pas de dégager les motifs de cette décision.

Le chef de l'EMG, le commandant de corps Senn, a expliqué à la CEP DMF que la Délégation militaire du Conseil fédéral avait "de toute évidence approuvé toutes les propositions du chef de l'EMG parce qu'elles ont été concrétisées dans les faits. Pour ce qui touche au Service renseignements particulier, on s'était vraisemblablement mis d'accord d'en laisser la responsabilité au sous-chef de l'EM renseignements et sécurité. Le Conseil fédéral ni le chef de l'EMG ne devaient être impliqués, de manière à épargner en cas de défaillance le gouvernement et le commandement de l'armée. Tous les préparatifs devaient rester strictement secrets". (Trad.: CEP DMF)

Le réseau "Argus" a été mis sur pied à partir de la fin de 1976, mais il a été abandonné en 1978 en raison des difficultés éprouvées avec les pays voisins.

2.2.2.3 Etude anonyme sur la création d'un service secret

Un document daté de décembre 1977 et intitulé: "Réflexions de base sur la création d'un service secret" figure au dossier Bachmann. L'auteur et le mandant n'y sont pas mentionnés.

Cette étude n'a pas eu de suites. Elle contient cependant des informations et des idées que la CEP DMF a continuellement rencontrées:

- Principe de dénégation:

"Le service secret de renseignements est une organisation secrète, par conséquent, elle n'existe pas. Son existence ne sera jamais formellement reconnue."

- Rejet du contrôle parlementaire:

"Jamais des affaires secrètes de renseignements ne doivent faire l'objet de discussions publiques ou à huis-clos, lors des sessions du Parlement."

- Neutralisation du contrôle administratif:

"... des ordres spéciaux pour une administration et un financement secret du service secret doivent être donnés à des préposés particulièrement 'endoctrinés' des offices du personnel, des contributions et des finances, ainsi que d'autres branches de l'administration."

- Inclusion du pouvoir exécutif suprême:

"Eu égard aux répercussions politiques, ... un service secret doit pouvoir tirer sa légalité du Conseil fédéral. Il ne lui suffit nullement de fonder son pouvoir administratif par exemple sur la personne du chef de l'EMG ou du chef du DMF, sans l'information préalable et l'assentiment du Conseil fédéral."

- Sous le titre: "Un mot pour conclure", on lit:

"Un service secret suisse pourrait démarrer avec le gros avantage que le reste du monde serait vraisemblablement de l'opinion que la Suisse ne se préoccupe pas d'espionnage. De surcroît, un pays neutre susciterait moins, d'une manière générale, de méfiance qu'un membre de l'OTAN, par exemple. Par dessus le marché, la Suisse disposerait de quelques arguments convaincants à offrir aux aspirants-agents: asile politique, secret bancaire et sécurité. De tels éléments peuvent se révéler d'importants mobiles lors du recrutement." (Trad.: CEP DMF)

2.2.2.4 Les projets PANA et PEGASUS

Le colonel Bachmann a élaboré, sur la base d'un mandat du sous-chef de l'EM renseignements et sécurité, le divisionnaire Ochsner, deux variantes d'organisation de renseignements: l'une s'appelait "Service de renseignements privé à l'étranger" ("Privater Ausland-nachrichtendienst") (PANA), l'autre, PEGASUS, plus tard dénommée "Organisation P". Il était prévu que cette dernière "exécute à l'intérieur du pays et à l'étranger toutes les missions qui com-

portent un risque particulier du point de vue de la sécurité" (chi. 2.12). Selon chi. 5.3, le chef de l'"organisation P" devait:

"ordonner la violation de biens juridiques subalternes étrangers s'il n'est pas possible d'exécuter les ordres autrement".

Par lettre du 30 avril 1979, le divisionnaire Ochsner ordonnait au colonel Bachmann de poursuivre les travaux concernant la variante "PEGASUS" et d'élaborer les documents y relatifs.

2.2.2.5 La création du Service de renseignements extraordinaire

Au nombre des actes manuscrits du colonel Bachmann déposés au DMF, se trouve un projet daté du 11.6.1979, pour une proposition du "DMF au Conseil fédéral concernant la création d'un service de renseignements extraordinaire (SRE)". Il n'est plus possible de reconstituer ce qu'il advint de ce projet. Le chiffre 1 est libellé comme suit:

"1. Conformément à l'article 102, chiffres 9 et 12 de la Constitution fédérale, et en complément de l'ordre de service du Département militaire relatif aux tâches du chef de l'Etat-major général, un service de renseignements extraordinaire (SRE) est créé." (Trad.: CEP DMF)

Le DMF n'a apparemment pas présenté de proposition formelle (cf. chi. 2.2.2.2). Le 6 août 1979, le divisionnaire Ochsner prescrivait des directives provisoires pour la constitution et la gestion du Service de renseignements extraordinaire. L'"organisation P" a été dissoute, c'est-à-dire transférée au Service de renseignements extraordinaire.

Le 5 septembre 1979, le chef de l'EMG, le commandant de corps Senn, a présenté à l'ensemble du Conseil fédéral un exposé sur l'organisation de résistance et le Service de renseignements extraordinaire. Dans le texte de cet exposé, à propos des "Problèmes du Groupe renseignements et sécurité", il a inclus, au chiffre 5.2, un paragraphe intitulé "Le Service de renseignements extraordinaire (SRE)", dont voici le libellé:

"Les organes ordinaires d'acquisition de renseignements ne peuvent réunir à l'étranger des renseignements militaires et, pour autant qu'ils revêtent une signification stratégique, politiques, économiques et techniques, que dans une mesure limitée par le risque.

Pour qui exige davantage, le recours à une organisation d'acquisition de renseignements spéciale est une nécessité, organisation dont les caractéristiques peuvent être décrites de la façon suivante:

- travail accompli dans l'anonymat intégral
- capacité d'assumer des risques inhabituels
- faculté d'agir à l'aide de moyens et de méthodes non conventionnels
- possibilité de nier un lien avec l'Etat et le commandement militaire (dénégation)

...

Les premiers pas ont été accomplis après que l'ancien chef de l'EMG avait informé la Délégation militaire en 1975. Aujourd'hui, l'instruction, ainsi que l'engagement du Service extraordinaire de renseignements en sont en quelque sorte à leur phase d'essai. Les membres de l'appareil d'acquisition camouflé et plusieurs fois protégé travaillent à plein temps ou à temps partiel, bénévolement ou sous contrat privé.

Les dépenses, que le Contrôle fédéral des finances a examinées, se montaient en 1977 et en 1978 à 400.000 et 700.000 francs. En 1979, il faudra compter avec 900.000 francs, somme qui atteindra 2,4 millions par année, en 1984.

Les dangers inhérents à une telle organisation exigent que l'on prenne des mesures de contrôle exceptionnelles. Un conseil de surveillance devra veiller à ce que le Service de renseignements extraordinaire agisse dans les limites de son mandat, engage des moyens appropriés et que l'on puisse toujours contrôler les risques encourus." (Trad.: CEP DMF)

L'ensemble du Conseil fédéral a pris connaissance de l'exposé sans discussion; il n'a pas non plus exprimé d'opinion à cet égard, ce qui, d'après le chef de l'EMG, le commandant de corps Senn - et conformément à une pratique en vigueur auprès d'autres militaires de haut rang - fut interprété comme "un feu vert" (cf. chi. 1.2.4).

2.2.3 Le rapport du Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national 1980/1981

Interrogé en tant que témoin, le colonel Bachmann expliquait à la CEP DMF que, de son temps, le Service de renseignements extraordi-

ordinaire avait déployé des activités dites "opératives", ce terme signifiant que l'on acceptait de prendre des risques accrus et d'agir en violation d'ordres juridiques étrangers (par opposition à opérationnel qui désigne les aspects strictement militaires de la stratégie). Près de 12 fois par année, environ, des agents se rendaient à l'étranger sur son ordre.

A la fin du mois de novembre 1979, on apprit l'arrestation en Autriche de Kurt Schilling, alors qu'il observait des manoeuvres sur l'ordre que lui avait donné le colonel Bachmann (cf. chi. 1.2.5). A la suite de cette affaire, le colonel Bachmann a dû abandonner la direction du Service de renseignements extraordinaire.

En 1980-1981, le Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national s'est intensément occupé de l'affaire Bachmann/Schilling et a présenté ses constatations et appréciations relatives au Service de renseignements extraordinaire dans son rapport du 19.1.1981, sur l'"Affaire Bachmann". Pour des raisons de maintien du secret le Service de renseignements extraordinaire est appelé dans le rapport publié "Service de renseignements particulier". Les constatations les plus importantes à ce sujet sont (chi. 232):

"Le service de renseignements particulier était une organisation parallèle à la section acquisition de renseignements du GRS. Alors que celle-ci se procurait tous les renseignements auprès de sources publiquement accessibles ou des informations dont l'acquisition ne présentait que des risques restreints, le service de renseignements particulier avait pour tâche d'acquérir des renseignements en prenant des risques accrus.

Cette pratique est nécessaire, même en temps de paix, afin de combler les ultimes lacunes du renseignement qui sont souvent décisives. En cas de crise ou de guerre, lorsque les sources officielles et semi-officielles sont taries, l'importance de ces renseignements peut encore sensiblement augmenter.

L'acquisition de renseignements par le service particulier comporte des dangers considérables pour les agents, puisqu'ils doivent, au besoin, violer le droit de pays étrangers et s'accommoder des conséquences. Cette activité n'est donc pas facile à exercer. Elle est pourtant indispensable pour prévenir à temps les autorités, lorsque la menace se fait aiguë.

Ainsi donc, la Confédération doit pouvoir disposer de renseignements que l'on ne peut obtenir qu'en prenant des risques accrus. Cette acquisition de renseignements fait partie intégrante de notre défense nationale et partant, n'est pas contraire à notre politique de neutralité.

La fonction même du service de renseignements particulier est considérée comme indispensable et justifiée par le groupe de travail. Les problèmes rencontrés résident dans l'organisation du service et dans le personnel recruté."

Le rapport montre que le groupe de travail connaissait la problématique de la violation d'ordres juridiques étrangers. Le groupe de travail proposait d'étendre encore la privatisation du Service de renseignements extraordinaire jusqu'à ce qu'elle soit complète. Il ne s'est toutefois pas penché plus avant sur les problèmes juridiques et n'a pas cherché en particulier à élucider la question des bases légales. Cela s'explique par la teneur du mandat qu'avait reçu le groupe de travail, ainsi que par les aspects qu'il a envisagés. En effet, il a essentiellement examiné les questions structurelles touchant aux personnes, spécialement à la personnalité de Bachmann et à sa double fonction en tant que chef des deux services secrets. Par ailleurs, on croyait pouvoir empêcher d'éventuels problèmes politiques ou juridiques avec d'autres Etats grâce à une "privatisation" renforcée du Service de renseignements extraordinaire, sa dissociation, une politique d'embauche basée sur les contrats de droit privé, et la mise en place de structures conformes au système de milice.

Le Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion a communiqué directement au DMF une partie de ses constatations et de ses conclusions qui, selon le rapport officiel, concerneraient de nombreuses informations secrètes et rigoureusement secrètes. Un coup d'oeil jeté dans les actes a montré à la CEP DMF qu'il s'agit en fait presque exclusivement de la liquidation des diverses procédures ouvertes contre des collaborateurs du GRS, ainsi que des rapports de travail jugés problématiques. D'après les indications du groupe de travail, aucun autre rapport, même oral n'a été présenté au DMF; par conséquent, il faut partir du principe que le rapport officiel du groupe de travail contient le fruit des travaux effectués à l'époque.

2.3 Le projet P-27 selon sa conception de base

2.3.1 La conception de base du "Service de renseignements extraordinaire (Projet 27)" du 1.2.1982

Le divisionnaire Petitpierre a signé en date du 1.2.1982 et en sa qualité de sous-chef de l'EM renseignements et sécurité, la conception de base du Projet 27. Simultanément, les directives provisoires du divisionnaire Ochsner, du 6.8.1979, ont été abrogées. En plus du sous-chef de l'EM renseignements et sécurité, seul le vice-directeur du GRS et le chef de P-27 ont reçu un exemplaire de cette conception de base. Selon la liste des destinataires, ce document n'a été remis ni au Conseil fédéral ni au chef de l'EMG. Dans cette conception de base, le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité partait du principe que le service de renseignements ordinaire ne pouvait assumer des risques que jusqu'à un certain point, en matière d'acquisition de renseignements. "Le Service de renseignements extraordinaire, en sa qualité de service indépendant chargé d'acquérir des renseignements à l'étranger, est censé combler cette lacune. C'est pourquoi, il est conçu pour fonctionner en dehors de l'armée et de l'administration." Intégralement détaché des structures de l'Etat, il est ainsi en situation "d'assumer des risques accrus", "d'obtenir des renseignements à l'étranger, aussi par des moyens et des méthodes non conventionnels", "de travailler dans l'anonymat et en dehors de l'armée et de l'administration (droit de dénégarion)". Le Service de renseignements extraordinaire a été subordonné au sous-chef de l'EM renseignements et sécurité.

Les détails des rapports entre le Service de renseignements "ordinaire" et le Service de renseignements "extraordinaire" ont été réglés dans les "Instructions provisoires pour la collaboration du service de renseignements avec le Projet 27" du 11.12.1980, instructions toujours valables tant que la conception de 1982 fut en vigueur. Selon ces instructions, le Projet 27 disposait certes d'une marge de manoeuvre dans la recherche des renseignements et pouvait, en particulier, en acquérir "en fonction de sa propre appréciation de la situation". Toutefois, une directive très claire stipulait que "le mandant pour l'acquisition de

renseignements est le Service de renseignements"; celui-ci était chargé, "pour les renseignements généraux et indicateurs (...) " courants, d'établir "les listes de besoins en renseignements, adaptées en règle générale une fois par année". Dans certains cas particuliers, il pouvait attribuer des mandats d'acquisition de renseignements "particuliers" soit, "des renseignements ou des indicateurs particulièrement importants". C'est dans le but d'être à même de formuler de tels mandats pour le Service de renseignements extraordinaire qu'au GRS, le chef de la Division renseignements et les chefs des Sections recherche et exploitation, qui lui sont subordonnés, ont été informés de l'existence du Service de renseignements extraordinaire.

Toujours selon ces directives, la possibilité de prendre des risques particuliers était soumise à l'appréciation des services supérieurs, c'est-à-dire du sous-chef de l'EM renseignements et sécurité ou du vice-directeur du GRS.

2.3.2 Le concept de base du chef de l'EMG du 25 octobre 1985

En prévision du changement du chef de l'organisation P-27, les 30.4/1.5.86, le chef de l'EMG, le commandant de corps Zumstein a, en date du 25.10.85, donné un nouveau mandat dont le contenu correspondait largement à la conception de base précédente. Le chef du Projet 27 - c'est une nouveauté - a été subordonné au chef de l'EMG et n'est resté sous les ordres du sous-chef de l'EM renseignements et sécurité que pour des raisons "opérationnelles". De plus, P-27 a reçu le mandat "de mettre sur pied et d'exploiter, à cheval sur la frontière, un système de transmissions autonome". Selon la liste des destinataires, le Conseil fédéral n'a pas été informé de cette conception rigoureusement secrète; seuls l'ont été l'ancien et le nouveau chef de P-27, le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité et celui de la Division d'état-major de l'état-major du Groupement de l'EMG.

C'est sur la base de ce mandat du chef de l'EMG que le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité, le divisionnaire Petitpierre,

a rédigé, le 18 juin 1986, un cahier des charges relatif aux activités opérationnelles du chef du Projet 27.

Ce cahier des charges précise le sens de l'expression "subordination opérationnelle" du chef du Projet 27 au sous-chef de l'EM renseignements et sécurité: il s'agirait, pour ce dernier, de coordonner l'acquisition de renseignements et d'apporter un soutien technique en personnel et en moyens au chef du Projet 27. L'obligation de consultation n'a été prescrite qu'au sujet des premiers contacts avec des offices et services administratifs étrangers. En outre, il a été prévu de confier le budget au sous-chef de l'EM renseignements et sécurité. Par ailleurs, cette directive présume une autonomie extrêmement large du Service de renseignements extraordinaire. En particulier, ce n'est plus que le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité lui-même, voire dans certains cas exceptionnels le chef de la Division renseignements, qui avaient le droit d'attribuer des mandats d'acquisition de renseignements au Service de renseignements extraordinaire. Des personnes de contact et de liaison entre le Service de renseignements ordinaire et le Service de renseignements extraordinaire n'étaient plus prévues, comme cela avait auparavant été le cas dans les "Instructions provisoires pour la collaboration du service de renseignements avec le Projet 27" du 11.12.1980, qui n'avaient pas été formellement abrogées. L'obligation de requérir l'approbation du service supérieur lors de la prise de risques particuliers disparaissait aussi.

Il convient cependant d'ajouter que selon les déclarations du chef P-27, l'organisation n'a jamais accompli le mandat d'implanter un système de transmissions sur territoire étranger, aux environs de la frontière. Les services supérieurs en ont été informés; un déliement formel n'est toutefois pas intervenu jusqu'à ce jour.

2.4 Le Service de renseignement extraordinaire entre 1982 et 1990

2.4.1 Mandat

Le mandat actuel du Service renseignements extraordinaire découle des conceptions de base de 1982 et 1985. Le chef de l'EMG en fonctions l'a confirmé dans son rapport du 10 avril 1990 à l'intention de la commission:

"Le service de renseignements extraordinaire acquiert des renseignements militaires, politiques, économiques et techniques, censés prolonger les délais d'alerte préalable (pré-alerte)."

2.4.2 Intégration de l'organisation dans l'Etat

Les documents mentionnés permettent de conclure que l'organisation P-27, comme P-26, ne dépendent ni de l'armée ni de l'administration. Tous les témoins interrogés à ce sujet ont confirmé ce point de vue devant la commission.

2.4.3 Structures, Organisation, effectif et équipement

2.4.3.1 Structures

A la tête du Service de renseignements extraordinaire se trouve un chef, engagé sur contrat (cf. chi. 2.4.3.4). La CEP DMF a constaté que l'organisation ne disposait pas d'un remplaçant du chef en cas de défaillance de celui-ci.

Le premier chef prit ses fonctions au cours de la réorganisation du Service de renseignements extraordinaire, à la suite de l'affaire Schilling, au milieu des années 80. Selon lui, le Service de renseignements extraordinaire était à l'époque seulement en train de se constituer. L'affaire Schilling l'aurait fait échouer dans sa phase initiale. Il aurait repris une organisation qui n'existait que sur le papier, formée de collaborateurs entrés

peu de temps avant lui au Service de renseignements extraordinaire. Il n'y aurait pas eu de réseau d'agents.

L'actuel et deuxième chef de l'organisation prit ses fonctions vers la fin de 1985. Il n'avait eu auparavant, exception faite d'une brève période de transition au cours de laquelle il se familiarisa avec les méthodes du renseignement, aucun contact avec l'organisation dont il ne connaissait pas non plus l'existence.

Les deux chefs exerçaient des activités professionnelles indépendantes dans l'économie privée, jusqu'au moment de leur engagement, et disposaient de larges relations internationales. L'identité des chefs n'est connue que d'un cercle très restreint de personnes et est tenue secrète.

2.4.3.2 Organisation

L'infrastructure du service a été mise sur pied en Suisse, à partir de 1980. Sous la direction du premier chef, elle consistait en une petite section administrative (secrétariat), ainsi qu'un service "scientifique", qui s'occupait particulièrement de l'exploitation et du traitement informatiques des renseignements. Le deuxième chef dota ces deux services d'un service d'observation électronique qui surveille les émissions radio étrangères et enregistre les radiocommunications des agences internationales de presse.

Le Service de renseignements extraordinaire ne dispose d'aucun agent, selon les indications des deux chefs. Il n'y aurait aucune personne à disposition en Suisse, qui acquière de manière "opérative" des renseignements secrets à l'étranger, c'est-à-dire par l'utilisation de moyens non conventionnels, en assumant des risques accrus ou en acceptant de violer le droit étranger; le service ne dispose pas non plus de résidents à l'étranger censés pratiquer des activités d'acquisition en fonction d'objectifs précis. Le chef du Service renseignements extraordinaire entretient, d'après ses propres indications, des contacts avec des personnalités étrangères occupant des positions diverses dans les milieux

culturels, scientifiques, militaires et politiques. Ces personnes lui permettraient de procéder à une appréciation fiable de la situation militaire et politique des pays concernés.

Un secteur non dépourvu d'importance de l'organisation rédige des études stratégiques (cf. chi. 2.4.4.3) émanant de sources secrètes et publiques.

2.4.3.3 Effectif, appareillage, etc.

L'organisation, dotée d'un effectif en personnel réduit, emploie des collaborateurs à temps complet ou partiel; son chef entretient des contacts étroits avec des personnes de pays qu'il considère comme importants.

L'organisation dispose d'appareils de lecture automatique (scanner), de radiorécepteurs et d'installations de traitement de données électroniques.

2.4.3.4 Désignation et rémunération des collaborateurs de l'organisation

Le chef actuel de P-27 est lié par contrat passé entre le chef de l'EMG, le commandant de corps Zumstein, et le "préposé" au projet P-27, désigné le 25.10.85. Le contrat a été classé rigoureusement secret. Le Conseil fédéral, selon la liste de distribution, n'en a pas reçu d'exemplaire et n'en a pas eu connaissance. Bien que le contrat ait été soumis aux articles 394 et suivants du Code des obligations (mandat), toutes les caractéristiques de cette situation relèvent du contrat de travail.

Le chef actuel de P-27 touche un salaire annuel de Fr. 120.000.-- (index du 1.1.86; correspond à 80% de Fr. 150.000.--, adapté au salaire d'un divisionnaire hors classe V). En outre, Fr. 3.000.-- lui sont versés à titre de "frais de représentation". Par ailleurs, le chef de P-27 est intégralement indemnisé pour ses frais de voyages de service et de repas exceptionnels sur présen-

tation de justificatifs. Le contrat "prend dans tous les cas fin en 1994 pour autant qu'aucune des parties ne se rétracte ou ne le dénonce avant cette date". Il prévoit, en cas d'expiration après le 30 avril 1990, une indemnité de départ correspondant aux 12 derniers "salaires mensuels touchés", indépendamment de la partie qui dénonce.

Une partie des collaborateurs du Projet 27 travaillant à l'intérieur du pays sont considérés comme des employés du chef de l'organisation, pour certains à temps partiel; ils reçoivent un salaire; d'autres collaborateurs sont engagés sur mandat et perçoivent des indemnités pour leurs activités.

2.4.4 Activités

2.4.4.1 Remarque liminaire

Diverses circonstances ont entravé les travaux de la CEP DMF dans ce domaine. C'est ainsi que l'interrogatoire de la seule personne dont dépend toute l'organisation P-27 gagne en importance. Certes, la CEP DMF n'a aucun motif concret de mettre en doute l'exactitude des indications fournies par les deux chefs successifs de P-27; toutefois, pour des raisons de protection des sources, elle n'a pas été en mesure de vérifier leurs déclarations relatives aux activités de P-27 à l'étranger. La CEP DMF aurait pu, à la vérité, sur la base de la décision du chef du DMF du 30 mars 1990, ne pas tenir compte de la protection des sources. Mais elle y a volontairement renoncé, estimant que les investigations d'une commission d'enquête parlementaire suisse à l'étranger, sur les activités du Service de renseignements extraordinaire, n'apporteraient que des résultats à peine utilisables. A ce propos, le financement des activités entreprises à l'étranger n'apparaît que sous la forme de montants globaux; d'autre part, aucune pièce justificative n'est disponible. C'est pourquoi, il n'aurait pas non plus été possible de procéder à la vérification des éventuelles déclarations touchant aux questions financières.

2.4.4.2 Ecoutes radio

C'est le chef de l'organisation qui détermine quelle émissions radio doivent être écoutées. Les agences de presse étrangères sont avant tout concernées.

2.4.4.3 Rapports

Jusqu'à la constitution de la CEP DMF au printemps de cette année, les chefs successifs de P-27 présentaient au chef de l'EMG un rapport oral ou partiellement écrit, en règle générale annuel. Les contacts avec le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité étaient plus fréquents mais irréguliers. Le chef de l'organisation informait habituellement le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité chaque mois oralement du résultat de ses travaux. En cas de crise, il devait contacter le chef de l'EMG et le sous-chef EM renseignements et sécurité directement. On ne connaît pas de tel exemple.

L'activité principale du Service de renseignements extraordinaire consiste actuellement à traiter des informations provenant de l'étranger, qui, pour la plupart, sont publiques et pour une petite partie, semi-publiques, voire secrètes. En faisant parfois appel à des auteurs étrangers, ces informations sont retravaillées dans des rapports variés, rédigés soit en allemand, soit en anglais. Il s'agit dans des cas isolés, de rapports concernant des pays ou des descriptions de personnes, mais surtout de rapports de fond qui doivent servir de base à des appréciations stratégiques de situation.

Les témoins estiment de façon très diverse l'utilité de ces rapports. Qui a besoin de ces informations parmi leurs destinataires, des membres du DMF choisis par le Service de renseignements extraordinaire lui-même, qui reçoivent ces rapports *ad personam*? - la question n'a pu être élucidée par la CEP DMF. Le Conseil fédéral ne les consulte pas, le chef de l'EMG, occasionnellement tout au plus par intérêt. Un officier s'en sert dans le cadre de ses activités de conférencier pour des rapports de situation. Un mem-

bre du Conseil consultatif (cf. chi. 2.6) en reconnaît la qualité mais en relativise l'exclusivité en remarquant que l'on pouvait lire des rapports comparables dans la Neue Zürcher Zeitung ou du Bureau stratégique de Londres (International Institute for Strategic studies), qui procède à des publications analogues.

2.4.4.4 Engagements "opératifs"

D'après la conception de base du 1.2.1982, le Service de renseignements extraordinaire est à même d'acquérir des informations à l'étranger grâce à des méthodes non conventionnelles et en s'accommodant de violations d'ordres juridiques étrangers, par conséquent d'être "opératif".

Les membres du Conseil consultatif (all.: "Konrat", cf. chi. 2.6) ont déclaré n'avoir jamais eu à s'occuper d'engagements "opératifs". Par contre, deux cas théoriques leur ont été présentés aux dires des deux chefs successifs de l'organisation, précisément, faute d'exemples concrets, mais aussi dans le but de dispenser une certaine instruction au Conseil consultatif si ce dernier devait par la suite se prononcer sur un cas réel.

L'actuel chef de l'EMG a indiqué dans sa prise de position écrite du 10 avril 1990 que le Service de renseignements extraordinaire était "en situation de: travailler dans la discrétion/anonymat, hors des structures de l'Armée et de l'Administration; se procurer des renseignements par des moyens et des méthodes non conventionnels; assumer des risques accrus." Interrogé par la CEP DMF, le chef de l'EMG a indiqué que le chef du Service de renseignements extraordinaire présentait un rapport annuel mais sans préciser les méthodes d'acquisition de renseignements utilisées. Il ignorait si le Service de renseignements extraordinaire était "opératif", mais que la possibilité qu'il le soit existait cependant.

Les nombreux témoins interrogés, qui prennent connaissance des rapports de l'organisation ou entretiennent d'une manière ou d'une autre des contacts avec le Service de renseignements extraordi-

naire, n'ont pas pu confirmer que cette organisation se livrait à des activités "opératives". L'un des destinataires des rapports a indiqué y avoir trouvé des "informations qui semblaient indiquer des activités 'opératives'", alors que d'autres excluent toute activité de ce genre.

Les deux chefs successifs de l'organisation ont tous deux déclaré - à propos de l'affaire Schilling - que l'engagement d'agents était exclu en temps de paix, parce que le résultat de telles opérations serait sans commune mesure avec le préjudice que la Suisse aurait à subir en cas de défaillance.

Les documents et informations à disposition de la CEP DMF ne fournissent pas d'indications selon lesquelles l'organisation aurait procédé jusqu'à maintenant à des engagements "opératifs" à l'aide de ses propres moyens et de son propre personnel; ceux-ci n'indiquent pas non plus que P-27 donne des mandats à des agents étrangers.

2.4.4.5 Collaboration entre le Service de renseignements extraordinaire et le Groupe renseignements et sécurité

Le chef actuel de la Section recherche du GRS, de même que son prédécesseur entretenaient des contacts personnels - bien que très limités - avec le Service de renseignements extraordinaire. Après un arrangement préalable, tous deux se sont rencontrés une fois dans un bar d'un hôtel de Berne avec un contact qui s'est présenté sous un pseudonyme. Par ailleurs, le chef actuel de la section a, sur ordre et dans le cadre d'un exercice militaire, pris contact avec cette personne. Les opinions divergent fortement quant à l'utilité de tels contacts. Alors que certains témoins soulignaient la complète séparation existant entre le GRS et le Service de renseignements extraordinaire et indiquaient que les contacts directs n'étaient pas "souhaités", les deux chefs successifs de la Section recherche déclaraient avoir agi sur ordre de services supérieurs.

A intervalles indéterminés, des "enveloppes jaunes anonymes" (sans indication d'expéditeur ou de destinataire) ont été déposées par une main inconnue dans les locaux de la Section recherche. Elles ont été ensuite transmises au service de l'enregistrement puis envoyées à la Section exploitation. Les collaborateurs du GRS attribuent l'origine de ces "enveloppes jaunes" au Service de renseignements extraordinaire et ont incorporé leur contenu en tant que source des thèmes traités. Les personnes directement chargées de la recherche et de l'exploitation au GRS n'ont toutefois pas attribué une grande valeur d'information à cette source.

Appréciation

L'appréciation de l'activité de l'organisation P-27 n'est pas aisée. Les activités que la CEP DMF a constatées soulèvent la question de la nécessité de maintenir secrète cette organisation. L'écoute des réseaux hertziens étrangers et des radiocommunications des agences de presse étrangères peut sans autre être assurée par le service ordinaire de renseignements; pour cela, il n'est pas nécessaire de recourir à un Service de renseignements extraordinaire. Il n'est pas non plus indispensable que les rapports stratégiques de fond soient rédigés par les soins d'une organisation secrète, ils peuvent l'être dans le cadre des activités habituelles d'un service de l'Etat. Rien ne s'oppose cependant à ce que dans ce but, l'on fasse appel à des experts étrangers.

Les relations du chef de l'organisation P-27 avec des personnalités étrangères peuvent essentiellement servir à apprécier comment les pays considérés envisagent les évolutions à long terme. On peut douter de l'utilité d'un tel réseau de relations en matière d'alerte précoce en cas de crise des autorités responsables. En tout cas, aucun exemple d'une telle alerte n'a pu être fourni. La CEP DMF n'est pas en mesure de se prononcer définitivement sur ces relations, du fait qu'elle n'a pu connaître ces contacts à l'étranger pour les raisons évoquées (cf. chi. 2.4.4.1).

La CEP DMF a également demandé au chef de l'organisation s'il entretenait des contacts avec des services secrets ou de renseignements étrangers. Ce qui a été clairement nié.

Reste à observer que la dépendance de l'organisation de son chef, dont le départ mettrait en cause le fonctionnement de P-27, est incompatible avec l'importance que diverses têtes de l'armée accordent à ce service. Si l'on entend maintenir le Service de renseignements extraordinaire, il convient de mettre fin à cette dépendance par trop étroite d'une seule personne.

2.5 Financement

2.5.1 Provenance et importance des moyens

Pour l'essentiel, le Service de renseignements extraordinaire est financé par le crédit "Travaux de division" de l'état-major du Groupement de l'EMG (511.311.01). En plus d'un certain montant annuel, une réserve de près de 2 millions de francs, composée de soldes cumulés des crédits de la rubrique "Travaux de division", a été mise à la disposition du Service de renseignements extraordinaire (cf. Partie II, chi. 1.6.1), somme qui est déposée dans une banque suisse. Les intérêts sont également utilisés par le Service de renseignements extraordinaire.

Le Contrôle fédéral des finances a l'intention, au cours des prochaines années, de liquider progressivement cette réserve. Les dépenses les plus importantes du Service de renseignements extraordinaire concernent des salaires et des honoraires ainsi que les loyers des bureaux et autres locaux. Des acquisitions plus importantes de matériel et d'appareils pour le Service de renseignements extraordinaire ont été financées par le crédit à disposition du chef de l'EMG (rubrique 541.557.10, RBE; cf. partie II, chi. 1.6.1). Les réserves du Service de renseignements extraordinaire ne figurent ni au budget de la Confédération ni dans la documentation qui l'accompagne.

2.5.2 Contrôle et surveillance des finances

Le contrôle des comptes et la surveillance des finances sont organisés, pour le Service de renseignements extraordinaire, de la même manière que pour l'organisation de résistance (cf. chi. 1.6.1.3). Il existe (de façon analogue au règlement du chef de l'EMG du 17.6.1983 concernant P-26) des instructions pour l'"établissement et la révision des décomptes des crédits extraordinaires du SR" du 20.5.1988, selon lesquelles la responsabilité de la révision incombe au chef de l'EMG et au directeur du Contrôle fédéral des finances. La dérogation la plus importante aux instructions en vigueur consiste dans le fait que les pièces justificatives et les décomptes sont détruits une fois la révision effectuée.

Appréciation

P-27 n'appartient ni à l'armée ni à l'administration. Ainsi qu'on le verra (cf. chi. 2.7.1), les bases légales nécessaires permettant de déléguer le domaine de compétences dites de "service de renseignements" à une organisation privée fait défaut. Par conséquent, les bases légales des prestations financières de la Confédération qui en découlent, sont également absentes. En matière de financement, la situation est analogue à celle de P-26 (cf. chi. 1.3.3.8.2).

La constitution de réserves à partir de soldes de crédits, ainsi que la destruction des pièces justificatives est contraire à la loi sur les finances de la Confédération (art. 11 de la loi du 18 décembre 1968; cf. partie II, chi. 1.6.3).

2.6 Le conseil consultatif ("Konrat")

2.6.1 Composition et désignation

Comme le Groupe 426 pour P-26 (cf. chi. 1.3.3.9), un conseil consultatif nommé "Konrat" a été constitué pour le Service de renseignements extraordinaire. Les membres de ce conseil ont été choisis et approchés en 1982 par le divisionnaire Petitpierre, alors sous-chef de l'EM renseignements et sécurité, et le colonel Kistler, chef de la Division renseignements. Il n'y a pas eu de nomination par écrit. La première séance s'est tenue le 9 septembre 1982. Lors de celle-ci, le divisionnaire Petitpierre a déclaré qu'il présumait que le chef du DMF allait aussi être informé. Cette assemblée consultative était censée conseiller le sous-chef de l'EM renseignements et sécurité conformément aux instructions existant alors en matière d'engagements spéciaux du Service de renseignements extraordinaire. Il a été explicitement précisé que le conseil consultatif ne disposait d'aucun pouvoir de décision. Le chef du Groupe renseignements et sécurité ne ferait qu'entendre l'avis du conseil consultatif et déciderait ensuite personnellement des actions à entreprendre.

Le conseil consultatif est actuellement formé de quatre membres, anciens et en exercice, de l'Assemblée fédérale et de deux conseillers indépendants. De plus, étaient présents aux séances (jusque-là annuelles ou bisannuelles) des représentants de la Police fédérale, dont l'un était le chef du contre-espionnage. Le chef du Service de renseignements extraordinaire participait parfois aux séances, mais anonymement. Les membres ne connaissaient pas son identité ou ne devaient pas la connaître et s'adressaient à lui par "Chef" ou "Mister 27".

2.6.2 Tâches et activités

Selon le concept de base de P-27 du 1er février 1982, le conseil consultatif devait conseiller le chef de P-27; selon la plupart des membres du conseil consultatif, ce n'était pas le cas: au contraire, leurs délibérations devaient être transmises au sous-

chef de l'EM renseignements et sécurité. D'ailleurs, les déclarations unanimes concordent: il n'y a jamais eu de cas où le conseil consultatif ait déployé une activité de conseil. Ses membres n'ont jamais eu connaissance de l'existence d'engagements "opératifs". Ils ne savaient pas non plus s'il y en avait, ni, fût-ce théoriquement, comment ils devaient être réalisés. Voici ce qu'a déclaré un membre du conseil consultatif qui y siégeait depuis sa fondation: "Je n'ai jamais appris le moindre détail sur l'organisation, les méthodes de travail, et surtout pas sur les sources de renseignements. A mon avis, les séances étaient particulièrement pénibles et improductives pour les participants, il n'a jamais été question d'un engagement ou des données d'un engagement." Toujours est-il qu'à la suite des critiques réitérées dues à l'insatisfaction des membres du conseil consultatif, deux cas théoriques ont été discutés en séance.

Appréciation

D'après le chiffre 7 de la conception du 25 octobre 1985 concernant le Service de renseignements extraordinaire, un "conseil consultatif, indépendant de l'administration doit être constitué ... afin de garantir les aspects conceptuels et politiques des activités du Projet 27, en particulier quant aux risques à courir". A la connaissance de la CEP DMF, il n'existe pas de mandat explicite des Commissions de gestion de créer une semblable assemblée avec des parlementaires.

Une première tâche du conseil consultatif, soit la garantie des aspects conceptuels des activités du Projet 27, n'a jamais été remplie. "Konrat" aurait dû être à disposition de P-27 pour le conseiller, avant qu'il lance une opération particulière. Or, de telles actions n'ont apparemment jamais été mises à exécution. Les 'conseillers consultatifs' n'ont en tout cas jamais été informés ou consultés. Une deuxième tâche consiste à garantir les aspects politiques en cas de défaillance à laquelle on doit constamment s'attendre, précisément dans le domaine des services secrets opérant en situation de risques accrus. Si un tel cas devait se produire, on tenterait d'amortir les éventuelles réactions politiques

à l'intérieur du pays, à l'aide du conseil consultatif, essentiellement de la façon suivante: d'une part, en se référant à l'existence d'une composante parlementaire et, d'autre part, en liant les partis politiques qui sont derrière les parlementaires concernés ou, tout au moins, en faisant appel à l'influence que ceux-ci sont susceptibles d'exercer au sein de leur parti. Pour la signification que revêt l'aspect politique évoqué, on renvoie en outre au chiffre 7 de la conception de base du 25 octobre 1985 qui prescrit par ailleurs que la tâche du conseil consultatif soit "limitée de telle manière qu'aucun danger pour le maintien du secret et la protection des sources ne puisse en résulter".

La CEP DMF renonce à procéder à une appréciation plus détaillée des tâches et activités de "Konrat". Puisque depuis plusieurs années aucune acquisition de renseignements en situation de risques élevés n'a eu lieu, cette assemblée n'a pas eu de tâches à remplir.

Cependant, la contradiction entre les fonctions officielles de parlementaire et la participation à une assemblée consultative secrète de la Confédération demeure problématique. La commission renvoie aux développements figurant au chiffre 1.3.3.9.2, dont la thématique s'applique également aux parlementaires siégeant au "Konrat".

2.7 La situation juridique

2.7.1 Aspects de droit public et de droit constitutionnel

Il n'existe aucune base constitutionnelle ou légale expresse pour le Service de renseignements extraordinaire, sous la forme de l'organisation P-27. La CEP DMF a prié le Professeur Etienne Grisel de présenter un avis de droit également sur cette question.

Comme pour l'organisation de résistance, il convient de distinguer entre, d'une part, la tâche, "service de renseignements extraordinaire", et d'autre part, la transmission de cette tâche à l'organisation P-27, n'appartenant ni à l'armée ni à l'administration. S'agissant de la question de la nécessité d'une

base constitutionnelle pour la tâche, "service de renseignements extraordinaire", l'expert se réfère au commentaire qu'il faisait pour P-26:

"Si l'Organisation de résistance pouvait être créée sans base constitutionnelle explicite, il en allait de même, à plus forte raison, pour le service de renseignements extraordinaire. Il faut reconnaître que le renseignement est une branche indispensable de toute armée, de tout temps. Par suite, les compétences militaires de la Confédération suffisent pour justifier l'institution d'un service de renseignements, ordinaire ou extraordinaire." (p. 48)

Quant à l'obligation d'une base légale, pour la tâche, "service de renseignements extraordinaire", l'expert s'exprime comme suit:

"(...), la mission confiée au service extraordinaire n'est pas essentiellement différente de celle du service ordinaire. Or, celui-ci n'a pas de véritable fondement explicite dans la loi. On peut donc se demander s'il n'y a pas une sorte de règle coutumière qui autorise l'EMG et ses services à mettre en action ce genre d'activité, sans base légale expresse." (p.49)

La CEP DMF rejoint ce point de vue. Le rôle du service de renseignements consiste à identifier, pour le compte de l'Etat, les menaces suffisamment tôt, pour permettre aux autorités politiques de prendre en temps opportun les mesures adéquates pour parer aux menaces éventuelles. C'est ainsi qu'il sert à sauvegarder l'Etat et à protéger la population. En tant que service de renseignements militaire, le Service de renseignements extraordinaire peut être basé sur les articles militaires de la Constitution, ainsi que sur la législation correspondante, en particulier les articles 146 et suivants de l'Organisation militaire.

La délégation de compétence du "Service de renseignements extraordinaire" à P-27 ne présenterait aucune difficulté de caractère juridique si P-27 était une "source" - le cas échéant *sui generis* - du service ordinaire de renseignements, à disposition des collaborateurs du GRS, au même titre que les autres.

Les sources fournissent, sur la base d'un mandat précis, des informations à leur mandant. Celui-ci indique ses besoins et exploite les renseignements qu'il obtient.

Pour P-27 cela se passe toutefois différemment. En l'occurrence, une partie de la tâche, "service de renseignements", est déléguée à une organisation indépendante de l'armée et de l'administration, pour qu'elle en assure l'exécution de manière autonome. Ce n'est pas au GRS, mais au Service de renseignements extraordinaire qu'il appartient d'accomplir la portion "opérative" de la recherche de renseignements. Pour ce faire, on a doté P-27 d'une structure propre et d'un commandement particulier qui conduit les activités de l'organisation avec une grande liberté de manoeuvre.

Contrairement aux sources habituelles, c'est P-27 lui-même qui détermine les besoins et exploite les renseignements. Il n'est par conséquent pas possible de considérer P-27 comme une simple source à disposition du service ordinaire de renseignements. La question de savoir si une base légale expresse est nécessaire pour le Service de renseignements extraordinaire se pose donc de la même façon que pour l'organisation de résistance P-26.

Le Professeur Grisel exclut, comme pour P-26 la nécessité d'une base constitutionnelle expresse pour la délégation à P-27 de la compétence, "service de renseignements extraordinaire".

Quant à la nécessité d'une base légale explicite, il indique que:

"... quant à la forme choisie en l'occurrence pour le service extraordinaire, celui-ci ressemble à l'Organisation de résistance en ceci qu'il occupe des personnes privées, engagées par contrat. Il y a cependant une différence notable entre les deux choses: alors que l'Organisation est investie de tâches de défense qui, normalement, incombent à l'armée, un service de renseignements s'assure nécessairement l'aide de particuliers, qui ne seraient ni des militaires de carrière ni des agents publics. Ici, autrement dit, l'engagement de personnes extérieures à l'armée et à l'administration est dans la nature des choses, il n'a jamais été contesté, et l'on peut admettre qu'il existe, à cet égard également, une règle coutumière qui sert de fondement à ce type d'activité.

Pour diverses raisons, il semble qu'une base légale ne soit pas absolument indispensable. Par contre, le Conseil fédéral devrait être tenu au courant d'un tel projet, du moins en principe et dans les grandes lignes ..."

Comme pour P-26 (cf. ci-dessus, chi. 1.5.1), la CEP DMF ne se prononce pas sur la nécessité d'une base constitutionnelle expresse pour déléguer à P-27 la compétence, "service de renseignements extraordinaire". En revanche, contrairement à l'expert, elle estime qu'une base légale formelle et explicite est indispensable.

Le principe de la légalité est aussi valable, en vertu de la récente jurisprudence du Tribunal fédéral et de la doctrine, en matière de droit d'organisation. L'article 42, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration (LOA, RS 172.010) stipule que le transfert légal de tâches administratives à des entreprises et établissements fédéraux, ainsi qu'à des organisations privées et mixtes demeure réservé. Cela signifie qu'une base légale est toujours nécessaire pour transférer des attributions de souveraineté à un organe situé de jure en dehors de l'administration fédérale.

Ces considérations s'appliquent aussi à la délégation de la tâche, "service de renseignements extraordinaire", à l'organisation P-27, située hors de l'armée et de l'administration. Les différences avec P-26 relevées dans l'avis de droit Grisel soulèvent le problème de l'opportunité du transfert de la tâche en question à un particulier. Effectivement, la délégation de tâches de souveraineté à des particuliers constitue une exception au principe en vertu duquel l'Etat exécute les tâches qui sont les siennes au moyen des services publics. Or, une dérogation à ce principe n'est admissible que lorsque son utilité peut être démontrée (cf. Rapport de la Commission de gestion concernant "Swisscontrol"; cité au chi. 1.5.1).

Il convient cependant de séparer la question de l'opportunité de celle de la nécessité d'une base légale. Il n'y a en l'occurrence aucune raison de traiter P-26 et P-27 différemment. En sorte que les arguments que l'auteur de l'avis de droit développe en faveur de la nécessité de doter P-26 d'une base légale (cf. ci-dessus, chi. 1.5.1) s'appliquent également à P-27. Par ailleurs, la question de l'opportunité était surtout motivée par la possibilité de dénégation. Comme on le verra, ce principe est insoutenable (cf. chi. 2.9).

Telles sont les raisons pour lesquelles la délégation de la tâche, "service de renseignements extraordinaire", à l'organisation P-27 exige une base légale formelle.

Le chef actuel de l'EMG s'est référé devant la CEP DMF aux conclusions du Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national de 1981 (80.073). On lit au chiffre 232 du rapport que:

"La fonction même du service de renseignements particulier est considérée comme indispensable et justifiée par le groupe de travail."

Au chiffre 55, on lit:

"Les tâches et le statuts actuels (...) du service de renseignements particulier sont aujourd'hui conformes à ce que l'on peut exiger dans un Etat démocratique fondé sur le droit."

La CEP DMF ne saurait partager cette façon de voir. D'une part, le rapport du groupe de travail ne signale aucune base légale. Or, le groupe de travail avait dû se prononcer sur le Service de renseignements extraordinaire existant à l'époque; la différence essentielle entre l'organisation actuelle et l'ancienne réside précisément dans le fait que cette dernière avait une structure étatique et était dirigée par l'administration; le rapport incluait le "Service de renseignements particulier", c'est-à-dire, le Service de renseignements extraordinaire (cf. chi. 2.2.3), dans "les services officiels" (titre du chi. 251) par opposition à une organisation de renseignements privée (titre du chi. 252). La question de savoir si l'appréciation du groupe de travail Bachmann à ce sujet était exacte ou ne l'était pas ne joue aucun rôle; quoi qu'il en soit, ce groupe considérait le Service de renseignements extraordinaire comme un service officiel et la question de la délégation de tâches de souveraineté à des particuliers ne se posait pas.

2.7.2 Le problème de droit des gens et de droit pénal
 soulé par l'espionnage actif

La CEP DMF a mandaté M. Daniel Thürer, professeur à l'Université de Zurich pour examiner la question suivante: le Service de renseignements extraordinaire, dans sa structure actuelle, c'est-à-dire en tant que Service de renseignements secret destiné à l'acquisition de renseignements en situation de risques accrus, est-il compatible avec le droit des gens?

Le droit des gens laisse en principe les Etats entièrement libres de constituer et d'entretenir un service de renseignements dans le domaine des affaires intérieures. Des limitations de droit des gens doivent être observées pour l'activité de renseignements lorsque celles-ci portent atteinte à la souveraineté d'un Etat, sans que celui-ci ait donné son autorisation ou qu'il existe une autre justification de droit des gens. Par acte de souveraineté sur le territoire d'un Etat étranger, il faut entendre l'accomplissement à l'étranger de chaque acte secret ou public en relation avec l'exécution de tâches et de fonctions étatiques. "Par conséquent, l'acquisition secrète de renseignements par des services de renseignements étatiques, sous toutes leurs formes pratiques et juridiques, qui peuvent d'une manière ou d'une autre porter atteinte à l'Etat de résidence, sont à qualifier d'actes de souveraineté contraires au droit des gens." (Avis de droit Thürer, p. 24).

Les actes de personnes tenues par un contrat de droit privé de fournir des prestations de renseignements relèvent du droit des gens lorsque, sur la base d'une subordination et d'autres circonstances (activités professionnelles durables, inclusion dans le concept de la sécurité de l'Etat), il en résulte une imputabilité de leurs actes. S'agissant du Service de renseignements extraordinaire et de sa subordination militaire, il faut partir du principe que P-27 exerce une fonction de souveraineté.

Le droit des gens reconnaît l'espionnage comme une méthode légale de conduire la guerre. La préparation de l'espionnage de guerre, pour autant qu'elle ne viole pas de souveraineté territoriale

étrangère, est admissible. Dès lors, les activités de l'organisation P-27 (cf. ch. 2.4.4.4) ne sont pas contestables du point de vue du droit des gens, si l'organisation n'est pas active d'une façon opérative.

Selon l'article 299, chiffre 1 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (violation de la souveraineté territoriale étrangère), "celui qui aura violé la souveraineté territoriale d'un Etat étranger, notamment en procédant indûment à des actes officiels sur le territoire de cet Etat, celui qui aura pénétré sur le territoire d'un Etat étranger contrairement au droit des gens, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende". Comme tous les Etats sans exception interdisent de telles activités d'espionnage sur leur territoire, la souveraineté territoriale des Etats concernés est régulièrement violée par la recherche active de renseignements à l'étranger. Toutefois, étant donné que le Conseil fédéral décide librement de la poursuite des crimes ou délits de nature à compromettre les relations avec l'étranger (mentionnés dans le titre seizième du Code pénal suisse; cette disposition s'applique à l'art. 299, chi. 1 CPS), les conflits entre le droit pénal et les activités de renseignement peuvent sans autre être évités. En fait, l'article 299 du Code pénal suisse n'a jamais été appliqué jusqu'ici. Dans l'affaire Schilling notamment, aucune poursuite n'a été engagée sur la base de cette disposition. C'est pourquoi la CEP DMF (cf. chi. 1.2.5) a renoncé à approfondir cette question.

2.8 Responsabilités

2.8.1 Responsabilité du Parlement

2.8.1.1 Responsabilité lors de l'apparition de l'organisation P-27

Le Parlement a été informé pour la première fois en 1981 de l'existence d'un service de renseignements extraordinaire par le rapport du Groupe de travail Bachmann de la Commission de gestion du Conseil national (80.073). Le Parlement n'a notamment pas été

consulté lors de la création de ce service et n'a pas pris de décision à son sujet.

Le rapport lui-même, comme le débat au Parlement, montrent clairement que la majorité n'était pas fondamentalement opposée à l'existence d'un service de renseignements extraordinaire: "Nous approuvons la création d'un service de renseignements particulier, pour des motifs développés avec plus de précision dans le rapport et qui concernent avant tout la nécessité de prolonger les délais d'alerte préalables qui sont déterminants pour la mobilisation d'une armée de milice. Les problèmes rencontrés touchent à l'organisation en vigueur jusqu'à aujourd'hui et sont d'ordre personnel." (Bull. off. N 1981 35 - Trad.: CEP DMF). De même: "Un service de renseignements particulier est aussi nécessaire; la préparation doit au moins être entreprise de manière à pouvoir ensuite engager ce service de renseignements particulier en cas de crise, si nécessaire, car nous ne pourrions pas trouver dans le journal les informations importantes nous concernant." (Bull. off. CN 1981, p. 38 - Trad.: CEP DMF). Seul le groupe PdT/PSA/POCH a proposé de prendre connaissance du rapport sans l'approuver, proposition rejetée par 146 voix contre 6 (Bull. off. 1981, CN, p. 55).

2.8.1.2 Responsabilité dans le cadre de la surveillance exercée sur l'organisation P-27

La groupe de travail de la Commission de gestion expliquait dans son rapport sur l'affaire Bachmann que: "Les Commissions de gestion exerceront, dans les limites de leurs compétences, une haute surveillance parlementaire accrue sur le GRS." (Rapport du groupe de travail Bachmann, loc. cit., chi. 54.).

Lors du débat parlementaire, ce souhait n'a pas été accepté sans contestations. C'est ainsi qu'un conseiller national s'exprimait lors du débat du 3 mars 1981 sur l'affaire Bachmann:

"La tendance qui s'est clairement affirmée les dernières semaines et selon laquelle on entend soumettre les services de renseignements au contrôle parlementaire, est absurde. L'acquisition de renseignements doit partiellement se faire

4 dans l'illégalité. Mais par ailleurs, le Parlement est tenu à la légalité. Service de renseignements et publicité s'excluent. Le service de renseignements se fonde aussi sur la confiance du Parlement." [Trad.: CEP DMF]

Cette déclaration formulée de façon absolue, quant au désengagement du Parlement, apparaît sous une autre forme dans les propos de l'ancien chef de l'EMG, le commandant de corps Zumstein, lorsqu'il a déclaré à la CEP DMF à propos des bases légales et du contrôle parlementaire: "J'aimerais ajouter que les problèmes de direction ainsi que de contrôle de ces domaines en règle générale sont fondés sur la compréhension de l'Etat et sur le principe de la bonne foi." [Trad.: CEP DMF]

Après l'affaire Bachmann/Schilling, les Commissions de gestion ont intensifié leur surveillance du service de renseignements ordinaire. Cela n'a pas été possible pour le Service de renseignements extraordinaire, car les bases légales appropriées lui manquaient.

La CEP DMF constate que les tâches de surveillance attribuées à "Konrat" n'ont été d'aucune manière accomplies. Or, même si "Konrat" avait donné suite à une partie de ces tâches, on ne saurait parler d'un contrôle parlementaire juridiquement satisfaisant, en raison du "secret" qui lui était imposé (cf. chi. 2.6.3). P-27 existe - en particulier pour ce qui a trait aux finances (cf. chi. 2.8.3.2) - sans être soumis à aucun contrôle parlementaire. Le Professeur Grisel lui aussi parvient dans son avis de droit, à la conclusion que même si une base légale pour P-27 n'est pas nécessaire, l'organisation ne saurait être soustraite à la surveillance parlementaire.

2.8.2 Responsabilité du Conseil fédéral

Les investigations de la CEP DMF montrent que le chef du DMF avait connaissance de l'existence d'une organisation secrète de renseignements. Cependant, conformément au principe dit de: "need to know", on n'informait pas le Conseil fédéral des activités effectives. Un ancien chef de l'EMG se contentait de supposer qu'au moins le chef du DMF de son époque, "ne se faisait pas d'illusions

quant aux conditions de travail d'un service de renseignements efficace". L'actuel chef de l'EMG expliquait de façon analogue que le chef du DMF avait connaissance de l'existence du Service de renseignements extraordinaire, mais pas de ses méthodes de travail, encore qu'il (le chef du DMF) pouvait se les représenter.

Le chef du DMF doit au moins connaître dans les grandes lignes, les tâches, l'organisation, les activités, les ressources financières, ainsi que le contrôle d'un service de renseignements extraordinaire. Cette critique va dans le même sens que celle émise à propos de P-26 (cf. chi. 1.5.2). D'ailleurs, le Professeur Grisel la reprend dans son avis de droit (cf. chi. 2.7.1).

Diverses raisons sont à l'origine de ces lacunes dans l'information. La CEP DMF n'est pas convaincue par les motifs invoqués soit, le danger d'implication ou le principe de dénégation.

2.8.3 Responsabilité de l'administration

2.8.3.1 Responsabilité du chef de l'EMG

Les chefs successifs de l'EMG, responsables de l'organisation P-27, ont omis jusqu'ici d'informer en détail les chefs du DMF sur cette organisation. On peut d'ailleurs se référer aux explications relatives à la responsabilité du chef de l'EMG dans P-26 (cf. chi. 1.6.3.1).

2.8.3.2 Responsabilité de l'organe de contrôle des finances

Dans ce domaine, on peut renvoyer au chapitre correspondant de P-26 (cf. chi. 1.5.4). Dans le cas de P-27 également, le contrôle des finances n'a pas agi selon les formes prescrites.

La plupart des dépenses de P-27 ont été financées par la rubrique "Travaux de division" de l'état-major du Groupement de l'EMG. Les crédits du Service de renseignements extraordinaire passaient déjà par cette même rubrique, lorsqu'il faisait encore partie du GRS.

On a probablement continué, par inattention, d'appliquer telles quelles les réglementations existantes après que P-27 a été détaché du GRS. C'est pourquoi il n'est pas venu à l'idée des responsables des organes de contrôle et de surveillance des finances que les bases légales pouvaient manquer. De plus, la rubrique "Travaux de division" était soumise à un régime spécial depuis la fin des années 60, régime comprenant une surveillance réduite et un traitement particulier des pièces justificatives. Apparemment, les organes de contrôle travaillaient sur la base de directives, que l'on reprenait et continuait à appliquer sans autre, à l'entrée en fonction des responsables.

En ce qui concerne l'information de la Délégation des finances, il y a lieu d'évoquer les pressions auxquelles l'organe de contrôle a été exposé au nom de la sauvegarde du secret. Après que l'organe de contrôle a constaté que la Délégation des finances montrait peu d'intérêt à inspecter de plus près la rubrique "Travaux de division", il est compréhensible qu'il n'ait pas jugé utile de fournir les informations nécessaires.

2.9 Appréciation politique

La nécessité d'un service de renseignements extraordinaire a été motivée devant la CEP DMF principalement à l'aide de trois arguments:

En premier lieu, on a fait valoir que le Service de renseignements ordinaire n'était à lui seul pas en mesure de satisfaire une partie des besoins en renseignements. C'est pourquoi, il a fallu se déterminer à combler les lacunes en matière d'information par des moyens "opératifs", c'est-à-dire par des méthodes non conventionnelles comportant des risques accrus, en violation d'ordres juridiques étrangers, bref, en se livrant à l'espionnage. Cela vaut notamment en cas de crise où, comme l'expérience l'a montré, les échanges de renseignements sont paralysés.

Les témoins que la CEP DMF a interrogés se sont diversement exprimés sur la question de la nécessité pour la Suisse d'avoir un ser-

vice de renseignements extraordinaire. Les spécialistes du GRS ne considèrent pas le Service de renseignements extraordinaire comme absolument nécessaire. "Nice to have but no need to have", selon une opinion qui exprime tous les doutes possibles quant à l'utilité de tels services. Il est frappant à ce propos de constater le peu de mandats que le GRS a donné au Service de renseignements extraordinaire. En revanche, les chefs de l'EMG interrogés tiennent le Service de renseignements extraordinaire pour vital, au moins comme organisation de substitution en cas de crise et de tarissement des autres sources de renseignements.

Au vu des activités de P-27 en temps de paix, telles que la CEP DMF a pu les apprécier, un service de renseignements extraordinaire en dehors de l'administration et de l'armée n'est pas indispensable (cf. chi. 2.4.4). On ne trouve pas d'exemple d'utilisation directe ou indirecte d'informations qui auraient eu une incidence sur les décisions de caractère politique ou militaire.

Quant à porter un jugement sur l'extension éventuelle des tâches de l'organisation en cas de crise, cette question paraît relever de la spéculation aux yeux de la CEP DMF; c'est pourquoi elle y renonce. Toujours est-il qu'un service de renseignements extraordinaire, situé en dehors de l'armée et de l'administration pourrait à nouveau s'avérer utile, compte tenu des expériences effectuées durant la Deuxième Guerre mondiale.

De plus, au nombre des justifications invoquées à l'appui du Service de renseignements extraordinaire, on trouve ceci: l'espionnage actif soit, les missions "opératives", doit se concevoir, pour des raisons politiques, en dehors de l'administration et de l'armée de manière à pouvoir contester la responsabilité politique de telles actions si elles venaient à être découvertes.

Quant aux possibilités qu'offre le droit de dénégarion, on a déjà relevé qu'il n'est actuellement plus soutenable (cf. chi. 2.8.2). Par conséquent, les motifs de déléguer la tâche, "service de renseignements extraordinaire" à une organisation en dehors de l'armée et de l'administration, n'existent plus.

Enfin, on a allégué que si la Suisse renonçait aux activités "opératives", elle serait amenée à pratiquer des "échanges" avec les "services voisins" dans une mesure excessive.

Du moment que P-27 ne déploie aucune activité "opérative", sa raison d'être en temps de paix n'est plus justifiée.

Force est de constater qu'aucun des trois arguments invoqués ne justifie impérativement l'existence de P-27.

A l'origine, derrière la conception d'un Service de renseignements extraordinaire se profilait l'idée d'être à même d'assumer des risques élevés dans la recherche de renseignements, sans que l'Etat ne doive prendre la responsabilité de ces risques. Selon cette conception, le Service de renseignements extraordinaire était censé apporter son appui aux activités ordinaires du GRS, compte tenu du fait que c'est à ce dernier que revient la tâche d'évaluer les renseignements. Le GRS devait signaler au Service de renseignements extraordinaire ses besoins en renseignements qu'il ne pouvait pas satisfaire lui-même. Le GRS devait à proprement parler fonctionner comme mandant et comme destinataire.

Or, la CEP DMF a constaté que les choses ont évolué dans une tout autre direction. Le Service de renseignements extraordinaire opère en complète indépendance du GRS et de ses activités. Il détermine lui-même ses besoins en renseignements. Il ne se limite pas à l'acquisition d'informations, mais accorde une importance primordiale à leur évaluation. Actuellement, les activités essentielles du Service de renseignements extraordinaire consistent à traiter des informations pour une grande partie publiques et pour une petite partie semi-publiques et secrètes, puis à rédiger des rapports variés (cf. chi. 2.4.4.3). Le Service de renseignements extraordinaire donne l'impression d'être devenu une fin en soi.

2.10 La conception d'un service de renseignements stratégique

L'activité d'un service de renseignements militaire est de par sa nature très étroitement limitée. Au fond, il s'agit de prolonger les délais d'alerte préalable pour la préparation lorsque la Suisse risque d'être attaquée. A côté du service de renseignements du GRS, il existe une section service de renseignements de l'aviation et de défense contre avions. La CEP DMF a d'ailleurs établi que tous deux travaillent, pour l'essentiel, en collaboration avec les services étrangers équivalents.

A l'heure actuelle, la mission attribuée au service de renseignements doit être élargie. Les tâches d'un service de renseignements doivent aujourd'hui revêtir un caractère *stratégique*. A une époque de détente entre les blocs en Europe et alors qu'apparaissent les signes de nouveaux types de menaces, il ne peut être question de continuer à informer les autorités politiques et le commandement militaire uniquement sur une menace militaire (toujours possible).

Des dangers multiples, au sens global du terme, menacent actuellement la sécurité du pays et la prospérité de la population. Il est exclu d'obtenir les informations sur de tels périls, par la recherche scientifique ou les contacts diplomatiques. Il peut par exemple être important, aujourd'hui, d'acquérir des informations sur l'évolution politique intérieure de pays à partir desquels des mouvements migratoires sont susceptibles de se développer, de manière à disposer en temps voulu des bases de décisions en matière de politique d'asile. Il semble également indispensable d'être en mesure de reconnaître sûrement et en temps opportun les menaces potentielles qui pèsent sur l'environnement, afin d'y préparer la population dans la mesure du possible. En sorte que la sécurité de sites étrangers à risques doit pouvoir être appréciée grâce aux services de renseignements. Il faut admettre l'existence de besoins en renseignements que ne sauraient couvrir les seules relations tissées entre scientifiques, membres de gouvernements, fonctionnaires et diplomates.

Par conséquent, un service de renseignements doit prendre en considération comme objet de ses activités tous les critères signifi-

catifs en matière politique, économique et militaire. La CEP DMF appuie ainsi l'idée qu'ont émise divers fonctionnaires, spécialistes du renseignement et qu'on retrouve dans le rapport sur la sécurité de la Suisse dans un monde en mutations, du 1.10.1990 (pp. 65-66).

Un tel service dépasse de loin les compétences du seul DMF. Il doit être soumis à une direction unifiée, située au-dessus des départements, qui doit englober les divers services de renseignements actuels. Un tel service unifié aurait l'avantage d'éviter l'existence de divers services de renseignements travaillant indépendamment les uns des autres. L'existence de ces différents services constitue une source de danger constant, en ce que la coordination fait défaut et que dans le pire des cas, ils sont en concurrence, ce qui suscite de l'insécurité et conduit, finalement, à des rivalités entre services.

Un service stratégique comporterait d'autre part, l'avantage de pouvoir diminuer sa dépendance de l'échange avec d'autres services de renseignements.

Enfin, un service de renseignements stratégique peut améliorer considérablement les possibilités d'avancement de ses bons agents. Ceux-ci, en particulier dans le domaine de l'exploitation des informations, doivent disposer d'une bonne formation, d'une vaste culture, assortie cependant de connaissances spécialisées, ainsi que de curiosité intellectuelle et d'une grande aisance à communiquer. Refuser les possibilités d'avancement à des collaborateurs aussi bien qualifiés simplement parce qu'ils ne sont pas gradés à l'armée, est aussi erroné et préoccupant que les conséquences qui résultent d'une telle situation: dans le cas extrême, un ancien élève du cours EMG V, par exemple, serait a priori habilité sur la base de cette formation à tout, y compris à la direction d'un service de renseignements.

Un service stratégique situé à un échelon supra-départemental doit être détaché du DMF. Il serait possible de le subordonner à une délégation du Conseil fédéral. Si un jour on pouvait se résoudre à détacher les menaces de leur strict contexte militaire, à les ap-

préhender globalement et à créer un département chargé des problèmes de sécurité, le service de renseignements stratégique ne devrait être raisonnablement affecté à aucun autre endroit qu'à ce département. Il faudrait cependant s'assurer que la direction d'un tel service et l'établissement des besoins en renseignements soient soumis de manière permanente à l'autorité politique.

La CEP DMF approuve le maintien d'un petit service de renseignements auprès du Groupement de l'EMG, destiné à assurer le service de renseignements de la troupe et le fonctionnement de la Division renseignements de l'état-major de l'armée. Cependant, ce service ne saurait déployer aucune activité de recherche.

Compte tenu de l'importance considérable que revêtirait un tel service de renseignements stratégique, il serait indispensable qu'il soit soumis à un contrôle parlementaire.

V. PROPOSITIONS DE LA CEP DMF

Initiative parlementaire

En vertu de l'article 21bis de la loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils), la CEP DMF soumet, sous forme d'une demande conçue en termes généraux, l'initiative parlementaire suivante:

1.

Une délégation spéciale des deux conseils sera créée aux fins d'exercer la haute surveillance parlementaire sur les activités de l'administration soumises à une obligation particulière de maintien du secret. La délégation comprendra un nombre égal de membres du Conseil national et de députés au Conseil des Etats. Tous les groupes doivent également y être représentés. Après avoir entendu le Conseil fédéral, la délégation doit être habilitée à se faire remettre des dossiers secrets. Elle peut également entendre, comme témoins ou comme personnes tenues de renseigner, des fonctionnaires liés par le secret de fonction ou par le secret militaire. Les membres, les secrétaires et les rédacteurs des procès-verbaux de cette délégation sont tenus de garder le secret.

2.

L'article 65, alinéa 2 de la loi sur les rapports entre les conseils doit être modifié de manière à ce que d'autres procédures juridiques ne puissent être ouvertes ou poursuivies qu'avec l'accord de la commission d'enquête parlementaire.

Motion 1**Organisation de résistance**

Le Conseil fédéral est chargé d'ici la session d'automne 1991, ou bien de présenter au Parlement les bases légales pour une organisation de résistance, ou bien de rendre compte au Parlement de

l'achèvement du démantèlement de l'organisation P-26.

Le Conseil fédéral est chargé de suspendre sans délai le recrutement et l'instruction de membres de l'organisation P-26, de placer dans quelques dépôts centraux tous les actes de l'état-major de conduite, le matériel, les armes, la munition et les explosifs de l'organisation, cela sous contrôle parlementaire. Il est également chargé de faire interdire l'accès des installations aux membres de l'organisation.

Le Conseil fédéral est chargé de prévoir une nouvelle occupation au service de la Confédération ou une indemnité de départ pour les personnes employées par l'organisation en vertu d'un contrat de mandat ou de travail.

Motion 2

Service de renseignements extraordinaire

Le Conseil fédéral est chargé de mettre fin à la situation illégale du Service de renseignements extraordinaire en intégrant cette organisation dans l'état-major du Groupement de l'EMG.

Motion 3

Contrôles de sécurité dans le domaine militaire

Le Conseil fédéral est chargé de présenter une base légale pour les contrôles de sécurité dans le domaine militaire.

Motion 4

Conventions de sauvegarde du secret

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner les conventions de sauvegarde du secret passées à un échelon subalterne et le cas échéant

de les réviser ou de les dénoncer.

Postulat 1

Service de renseignements extraordinaire

Le Conseil fédéral est invité, dans la mesure où il entend maintenir le Service de renseignements extraordinaire en dehors de l'administration, à adresser au Parlement un message créant une base légale appropriée.

Postulat 2

Service de renseignements stratégique

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il est opportun de créer un service de renseignements stratégique indépendant du DMF et chargé d'une mission étendue d'acquisition de renseignements.

Postulat 3

Fonction du chef de la Division sécurité

Le Conseil fédéral est invité à examiner la fonction du chef de la Division sécurité et en particulier à mettre fin au régime d'union personnelle, chef de la Police fédérale/chef de la Division sécurité.

Postulat 4

Activités de la Division renseignements

Le Conseil fédéral est invité à examiner les activités de la Division renseignements et à faire en sorte que cette division ne recueille aucune information concernant des personnes, des organisations et des événements, à l'intérieur du pays.

Postulat 5Activités de la Division sécurité

Le Conseil fédéral est invité à examiner les activités de la Division sécurité et à faire en sorte que - mis à part les contrôles de sécurité de personnes et les enquêtes visant à protéger les militaires, les secrets militaires et les ouvrages militaires - cette division ne mène aucune enquête sur des personnes à l'intérieur du pays. En particulier, il doit être mis fin aux investigations concernant les opinions politiques de membres de l'armée ainsi qu'aux menées hostiles à l'armée commises par des civils.

Postulat 6Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et le GRS

Le Conseil fédéral est invité à examiner la collaboration entre d'une part, le Ministère public de la Confédération et d'autre part, le GRS et en particulier à veiller à ce que les postulats 4 et 5 soient pris en considération.

Postulat 7Collaboration avec les services de renseignements des pays voisins

Le Conseil fédéral est invité à examiner les échanges d'informations avec les pays voisins en tenant compte des critères pertinents de politique étrangère.

Postulat 8**Collaboration entre la Division renseignements et la Section des renseignements aviation et défense contre avions**

Le Conseil fédéral est invité à examiner la collaboration entre la Division renseignements et la Section des renseignements aviation et défense contre avions, le cas échéant, à intégrer cette section au GRS.

Recommandations au DMF

1.
Les principes d'acquisition de renseignements ainsi que les besoins permanents en renseignements doivent faire l'objet d'une réglementation écrite située à un échelon élevé.
2.
En matière de choix du sous-chef de l'EM renseignements et sécurité ainsi que des attachés militaires, priorité doit être accordée aux exigences du service de renseignements.
3.
La question de rassembler les services du GRS sous un même toit doit être examinée.
4.
Les fichiers et dossiers de personnes de la Section SSM, confiés aux soins du délégué du DMF, doivent être détruits après qu'il aura mis fin à ses travaux, pour autant qu'une personne concernée n'en exige pas expressément l'archivage.
5.
La remise de matériel technique du GRS au Ministère public de la Confédération et aux services cantonaux de police doit être soumise à une réglementation claire. Le matériel d'observation et d'écoute ne sera remis que sur présentation de l'autorisation du juge approprié.

6.

L'opportunité d'enregistrer dans le système PISA des décisions pénales de cours civiles doit être examinée.

7.

Dans le domaine de MIDONAS, l'accès à la "littérature grise" doit être réduit (cf. partie III, chi. 7).

8.

Les données personnelles datant de plus de cinq ans (extraits de casier judiciaire et décisions de contrôle prises par le Ministère public de la Confédération) qui se trouvent auprès de l'Office central du DMF pour la protection et la sécurité, doivent être détruites.

EVENEMENTS SURVENUS AU DMF RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUETE PARLEMENTAIRE (CEP DMF) DU 17 NOVEMBRE 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.022
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1990
Date	
Data	
Seite	1229-1528
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 372

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.