

CH_VB ad 89.006 vom 22. November 1989

Bundesverwaltung, 1989-11-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_ad_89.006

FR: CH_VB ad 89.006 du 22 novembre 1989

IT: CH_VB ad 89.006 del 22 novembre 1989

Erwägungen

E. 4

Lutte contre le trafic de drogue et le blanchissage d'argent 41 Appréciation de principe La CEP constate des faiblesses, que nous reconnaissons expressément, en ce qui concerne la lutte contre le trafic de drogue. C'est pour cette raison que nous avons soumis aux Chambres deux projets importants qui ont une grande signification pour la lutte contre les abus dans le domaine des stupéfiants. En outre, nous avons introduit d'autres mesures correctrices qui sont du ressort du Conseil fédéral. Avec le projet de loi sur la protection des données (cf. message du 23 mars 1988, FF 1988 II 421), nous vous avons proposé de compléter la loi fédérale sur la procédure pénale (RS 372.0) et la loi sur l'entraide pénale internationale (RS 351.1), de façon non seulement à renforcer la protection des données, mais aussi à créer, pour la première fois, une base juridique explicite pour le travail d'information qu'effectuent entre eux les organes de police en relation avec une poursuite pénale. La transmission d'informations résultant de la procédure d'enquête de la police judiciaire est ainsi rendue possible, de même qu'est amélioré l'échange d'informations au sein du Ministère public. Les normes pénales visant à lutter contre le blanchissage d'argent et le défaut de vigilance en matière d'opérations financières (cf. message du 12 juin 1989, FF 1989 II 961) tiendront compte de la préoccupation de la CEP, qui est que l'on engage plus souvent des poursuites pénales dans les cas de financement du commerce de la drogue et d'autres délits du crime organisé. Jusqu'à leur entrée en vigueur, les autorités compétentes ne peuvent toutefois agir contre de telles transactions financières que si les conditions de la loi sur les stupéfiants sont remplies (art. 19, ch. 1, 7e al., et 24 LStup; RS 812.121). 852

42 Tâches et possibilités de la Centrale de lutte contre le commerce illégal de stupéfiants La CEP reproche à la Centrale et à ses supérieurs d'avoir été trop peu actifs dans la lutte contre la drogue. Le manque de personnel de la Central est attribué à une négligence de la part de la direction de l'office. Nous acceptons l'idée que les autorités fédérales devraient se montrer plus entreprenantes. Un argument principal de la critique émise par la CEP réside dans le fait que le procureur général de la Confédération et les autres supérieurs de Jacques-André Kaeslin soient restés inactifs à la suite des rapports établis par ce dernier. Les investigations faites jusqu'ici sur cette affaire ne prennent pas suffisamment en considération le fait que le rapport de synthèse détaillé du 1er octobre 1988 a été établi en collaboration avec les fonctionnaires responsables de l'enquête au Tessin et que ce rapport est employé, dans sa version originale en italien, dans le cadre de la procédure pénale tessinoise dirigée contre les frères Magharian. L'omission des supérieurs de Kaeslin ne réside donc pas dans le fait qu'ils n'aient pas ordonné eux-mêmes des enquêtes, mais dans le fait qu'ils n'aient pas reconnu un signal d'alarme dans l'insistance de leur collaborateur et qu'ils n'aient pas discuté avec lui de manière approfondie des possibilités dont disposent les autorités fédérales. Il faut aussi admettre qu'une coordination entre le canton du Tessin, qui

procédait à l'enquête, et les cantons dans lesquels les différentes sociétés financières ont leur siège aurait facilité la procédure. Nous ne pouvons accepter les critiques que la CEP lie à l'action «Tam-Tam» sous la forme dans laquelle elles sont présentées. Le lien établi avec la problématique de l'asile est incorrect. Sur le plan de la procédure, la CEP demande que le Ministère public de la Confédération entreprenne davantage d'enquêtes de son propre chef en se fondant sur l'article 259 de la loi fédérale sur la procédure pénale. Cette préoccupation pourra être prise en considération avec plus de personnel. Il convient toutefois de relever que cette compétence d'enquête subsidiaire de la Confédération sert avant tout à faciliter la prise en mains d'une affaire par une autorité cantonale, et qu'elle ne vise pas à ce que le Ministère public se saisisse d'une enquête cantonale en cours. L'exigence de la CEP, selon laquelle le procureur général de la Confédération devrait faire un usage accru de la réquisition d'office prévue à l'article 258 de la loi fédérale sur la procédure pénale, surestime ce moyen de procédure. Il s'agit là d'une dénonciation qualifiée, par laquelle les autorités cantonales sont tenues d'ouvrir une procédure et de procéder à l'instruction. La procédure elle-même est • cependant cantonale et le Ministère public ne possède pas la qualité de partie et les droits qui en résultent. Le procureur général de la Confédération ne pourrait en aucun cas donner des instructions; en particulier, il ne pourrait pas, comme c'est le cas lors d'enquêtes de la police judiciaire au sens de l'article 17, 2e alinéa, de la loi sur la procédure pénale, engager directement des fonctionnaires cantonaux. Le législateur fédéral pourrait toutefois modifier la répartition actuelle des compétences et soumettre certains délits en matière de stupéfiants à la juridiction pénale fédérale; il semble que la CEP n'ait pas retenu cette solution, du moment qu'elle n'estime pas opportune une police fédérale des stupéfiants. 853

Dans ce cas, les attentes auxquelles le Ministère public est chargé de répondre doivent être réduites d'autant. La collaboration avec la «Drug Enforcement Administration» (DEA), qui est prévue par la loi (art. 29 LStup; art. 35 OEIMP; RS 351.11), est sans doute nécessaire et elle est également approuvée par la CEP. Comme cette collaboration est certainement plus étroite qu'avec les autorités étrangères qui conservent leur lieu d'implantation à l'étranger, un contrôle s'impose, d'autant que jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a jamais statué à ce sujet. En ce qui concerne le reproche selon lequel les autorités turques auraient été renvoyées dans leur pays sans avoir pu remplir leur mission, ce qui s'opposerait au traitement privilégié dont bénéficierait la DEA, nous relevons ceci: dans le cas de la demande émise par la Turquie, c'est le canton du Tessin qui aurait dû accorder l'entraide, le Ministère public ne servant que d'intermédiaire. Pour ce qui est des demandes de la DEA, soit le Ministère public est lui-même compétent, soit il transmet la demande au canton concerné. Quant à savoir si la collaboration fonctionne mieux dans ce cas, cela dépend de la mesure dans laquelle les conditions formelles de l'entraide sont remplies dans l'affaire en cause. 43 Le blanchissage d'argent En plus du projet qui a été soumis aux Chambres, nous étudions actuellement la possibilité d'introduire une obligation de déclaration pour l'importation des grosses sommes d'argent. L'instrument de la confiscation des fonds provenant du trafic de la drogue doit aussi, dans la mesure du possible, être utilisé de façon accrue. A l'occasion de la future révision du code pénal, l'article 58 relatif à la confiscation devra également être adapté aux circonstances actuelles. 44 Trafic d'armes De l'avis de la CEP, il est urgent de revoir la pratique suivie jusqu'à présent dans la mise en œuvre de la loi sur le matériel de guerre (RS 514.51) et de prendre les mesures nécessaires sur le plan législatif. La CEP critique la conception du Conseil fédéral, selon laquelle le commerce de matériel de guerre ou l'activité d'intermédiaire en vue d'un tel commerce ne tombent sous le

coup de la loi que si le matériel en question touche d'une façon ou d'une autre le territoire suisse, c'est-à-dire qu'il entre en Suisse ou en sort ou qu'il transite par notre pays. Cette conception se fonde sur un arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 23 février 1951 (ATF 77IV 30), sous l'empire de l'Arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1949 sur le matériel de guerre (RO 1949 315). Cette question a depuis lors été discutée à plusieurs reprises, notamment au moment de l'adoption de la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre, lorsque le Conseil national a écarté un amendement du député Ziegler tendant à compléter le projet, qui exigeait une autorisation également «pour le commerce de matériel de guerre se déroulant en dehors des frontières nationales lorsque les personnes physiques ou juridiques responsables de ce commerce ont leur domicile en Suisse». (BÖ N 7972 167 à 169). Le Conseil national a par ailleurs également 854

rejeté, en 1978, 1979 et 1988, trois autres interventions au contenu identique ou analogue (BÖ N 1978 968 à 970, 7979 964 et 1026, et 1988 625 à 632). Le Conseil fédéral a souligné à ces occasions, comme cela résulte d'ailleurs explicitement de l'arrêt du Tribunal fédéral mentionné plus haut, que l'abandon de cette conception, même par l'introduction dans la loi sur le matériel de guerre d'une disposition visant le contrôle et la répression des activités d'intermédiaires portant sur le commerce dont les opérations ont lieu exclusivement à l'étranger, reviendrait à introduire une norme contraire à l'article 41 de la constitution.

E. 5

Ministère public de la Confédération 51 Organisation, personnel Nous prenons connaissance avec satisfaction de ce que la CEP reconnaît que le Ministère public de la Confédération doit travailler dans des conditions difficiles quant aux locaux et aux effectifs et qu'il fournit en général du bon travail. Ces dernières années, le Conseil fédéral a pris des mesures en vue d'intensifier la formation et le perfectionnement du personnel (projet de formation des cadres, expertise Dubs sur la formation offerte dans l'ensemble de l'administration fédérale). Celles-ci sont également appliquées au Ministère public de la Confédération. 52 Flux d'informations à l'intérieur de l'administration fédérale Le Conseil fédéral examinera si les lacunes relevées par la CEP dans le flux d'informations au sein du Ministère public de la Confédération existent. Comme le secret de fonction vaut aussi à l'intérieur d'une unité administrative, il conviendra de veiller, comme jusqu'ici, à ce que toute collaboratrice et tout collaborateur ne reçoivent que les informations soumises au secret de fonction qui sont nécessaires à son travail. Un système d'information interne déterminera dans cette optique quelles informations doivent être transmises automatiquement à quelle unité et quelles informations seront communiquées sur demande. Afin que l'arrivée d'informations nécessaires à d'autres services soit connue assez tôt, il faudra mettre au point une formule intermédiaire, spécialement pour le Ministère public de la Confédération, en prévoyant par exemple que les besoins d'information concernant des personnes ou organisations déterminées soient systématiquement annoncés à l'avance. Ce projet peut être réalisé assez facilement par le biais de droits d'accès et de restrictions d'accès dans le cadre de l'informatisation du traitement des données qui doit être introduite. 53 Collaboration avec d'autres administrations La CEP arrive à la conclusion que la collaboration entre le Ministère public de la Confédération et les cantons, ainsi qu'avec les autres unités administratives de la Confédération et les organismes étrangers et internationaux, n'est pas toujours bonne. 855

Nous ne pouvons souscrire entièrement à cette appréciation. Les chefs des unités administratives mentionnées au chiffre V.4 du rapport de la CEP décrivent tous la

collaboration avec le Ministère public comme étant en principe bonne. Dans une administration d'une certaine taille, il est nécessaire que chaque office concerné procède à l'évaluation d'un problème sous l'angle de ses connaissances particulières ainsi que de ses tâches. Cette optique doit ensuite être prise en compte dans la discussion, afin qu'une solution équilibrée soit soumise à l'autorité chargée de trancher. Un office ne peut être qualifié de non coopératif que lorsqu'il n'est pas prêt à évaluer tous les critères en cause, qu'il ne contribue pas à la recherche d'un consensus. Personne ne reproche une telle attitude au Ministère public de la Confédération, même si ses prises de position frappent peut-être quelquefois par leur vigueur. En ce qui concerne l'information du public sur les déclarations de «persona non grata», il convient d'évaluer l'intérêt du public à être informé par rapport à l'intérêt de notre pays à garantir la confidentialité des relations diplomatiques. Les deux départements concernés réexamineront leur pratique.

54 Ecoutes téléphoniques Nous prenons connaissance avec satisfaction du fait que la CEP considère la pratique des écoutes téléphoniques comme étant conforme à la loi. Dans ce domaine qui est soumis à la surveillance d'une autorité judiciaire - la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral - le Conseil fédéral et le chef du DFJP font preuve de retenue en exerçant une surveillance uniquement dans le cadre du service, afin de ne pas susciter de doutes quant à la séparation des pouvoirs. Dans son appréciation, la CEP mentionne également la nécessité de l'interdiction d'utiliser comme moyens de preuves les renseignements obtenus lors d'écoutes téléphoniques. Nous approuvons en principe cette exigence, tout en étant d'avis qu'elle est également prise en compte par le Ministère public dans la mesure requise dans un Etat de droit. L'interdiction d'utiliser comme moyens de preuves les renseignements ainsi obtenus n'est d'ailleurs pas applicable lorsqu'il existe un lien suffisamment étroit entre le fait délictueux en cause et l'activité policière. Ainsi, par exemple, les autorités fédérales doivent pouvoir utiliser, pour justifier des mesures d'éloignement en droit des étrangers, les informations qui ont été recueillies par le biais de mesures de surveillance et qui, tout en n'étant pas encore pertinentes sur le plan pénal, démontrent l'existence d'un danger significatif pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Une réglementation de la diffusion des données provenant d'enquêtes de la police judiciaire est prévue dans la révision de la loi fédérale sur la procédure pénale, qui est soumise aux Chambres en même temps que la loi sur la protection des données. 856

E. 6

Police politique 61 Les tâches de la police politique La Police fédérale est chargée du service des enquêtes et des informations en vertu de l'article 17, 3e alinéa, de la loi fédérale sur la procédure pénale. Celui-ci comprend, outre la police judiciaire chargée d'élucider les actes punissables, le domaine de la police politique chargée de l'observation et de la prévention d'agissements propres à mettre en danger la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. La mission de la police politique consiste non seulement dans la collecte d'informations sur des activités politiques (extrémistes), dirigées contre l'existence même de l'Etat, mais également dans tout le travail d'information dans le domaine du contre-espionnage et de la lutte contre le terrorisme. Si, sur la base d'informations de la police politique, naît le soupçon qu'un acte pénalement punissable a été commis, cela entraîne l'ouverture d'une enquête de la police judiciaire. Du point de vue juridique, le travail de prévention pourrait être séparé de la poursuite pénale, mais cela irait à rencontre d'une coordination renforcée des activités du Ministère public de la Confédération, telle qu'elle est demandée par la CEP. En mettant globalement sur le même pied la police politique et le service d'informations politiques, la CEP se fait d'ailleurs une représentation

trop étroite du champ des attributions de la Police fédérale. En conséquence, le service d'enregistrement des données de la Police fédérale ne doit pas être décrit comme un fichier de police politique. Seule une partie des 900 000 fiches a un caractère de police politique; la majeure partie concerne les autres activités de la Police fédérale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et le contre-espionnage, ou ne répond qu'à des nécessités administratives. Environ 90 pour cent des fiches portent sur des personnes, 10 pour cent sur des organisations et des événements (par exemple des attentats à l'explosif). Dans les fiches consacrées à des personnes, la moitié se réfère à des ressortissants étrangers sans lien durable avec la Suisse, un quart à des étrangers qui vivent ou ont vécu en Suisse et un quart environ à des Suisses. L'écho donné au rapport de la CEP a suscité des malentendus en ce qui concerne la structure et le contenu du système d'enregistrement de la Police fédérale. A l'occasion de son inspection en 1988, la Commission de gestion du Conseil national a relevé: «Pour retrouver facilement ces renseignements, le Ministère public établit des fiches sur les personnes et les organisations, ce qui fournit en outre une première information succincte. Cette façon de procéder nous semble judicieuse, mais crée certains problèmes dans les conditions actuelles. On constate d'abord qu'il y a un très grand nombre de fiches. Deux éléments réduisent cependant l'importance de ce fait. Certaines fiches servent uniquement à retrouver les documents enregistrés et ne contiennent pas de données à protéger concernant les personnes intéressées; d'autres données sont tirées d'enquêtes de la police judiciaire, tandis que certaines concernent la police politique.» (eh. II/31 du rapport, FF 1989 II 339). Le mélange de catégories de données fondamentalement si différentes est inopportun et problématique. Une séparation claire est nécessaire. C'est ce que prévoit le projet du Ministère public concernant l'enregistrement informatisé des 857

données, dans lequel la séparation des données est liée à une stricte sélection des informations et à un contrôle de durée. La saisie des informations contenues sur les fiches actuelles doit débuter au début de 1990. Les fiches existantes ne seront pas toutes reprises; celles qui sont anciennes, sans valeur ou dépassées seront écartées. Même pour les personnes qui demeureront enregistrées, on ne pourra reprendre dans le système que les données qui se conformeront aux nouveaux critères de qualité. Avant son introduction, le DFJP examinera encore une fois le projet d'informatisation de manière approfondie, afin de savoir s'il comble réellement les lacunes constatées. Les réformes à réaliser dans un futur proche devront garantir un équilibre des intérêts entre les exigences de la protection de l'Etat et la sauvegarde des droits fondamentaux. Nous veillerons à ce que les intérêts des personnes concernées soient pris en compte de façon à ce qu'il n'en résulte aucune atteinte disproportionnée à la personnalité. Une amélioration de la protection des droits fondamentaux est nécessaire dans ce domaine. On peut y parvenir, d'une part en adoptant des critères clairs et plus stricts dans la récolte des informations et, d'autre part, en bénéficiant d'une meilleure protection des données. 62 L'image de la menace Dans les domaines du contre-espionnage et de la lutte contre le terrorisme, la CEP atteste du bon travail de la Police fédérale et constate qu'elle a «adapté ses activités aux fluctuations de la situation ainsi qu'aux besoins». Par contre, elle estime que l'image de la menace est figée et simpliste; ce seraient avant tout les mouvements politiques de gauche et les verts qui seraient surveillés, tandis que les dangers de l'extrémisme de droite n'auraient été perçus en Suisse que ces deux dernières années. Nous sommes conscients du danger qu'il y a à s'en tenir trop longtemps à des conceptions arrêtées dans le domaine des menaces, d'autant plus dans une période caractérisée par des changements rapides, comme celle que nous vivons aujourd'hui. De nouvelles analyses régulières de la situation s'imposent donc

impérativement au plus haut niveau. 63 Collecte des informations La CEP critique le fait que les informations soient enregistrées de manière non systématique, et notamment que l'on puisse à peine déceler les critères matériels de cette opération. Cette critique est étroitement liée au reproche selon lequel le mandat de la police n'aurait pas été adapté à l'évolution des formes de menace. Nous concédons que trop peu d'objectifs précis sont donnés aux organes chargés de la collecte d'informations, qui sont pour la plupart des membres des corps de police cantonaux ou communaux. Les critères de recherche d'informations doivent être réadaptés à chaque nouvelle analyse de l'image de la menace. Avec une directive claire sur les renseignements qui doivent être recherchés, on pose également les bases d'une protection efficace des données. 858

64 Traitement des informations Tant que les objectifs de la recherche d'informations n'auront pas été fixés de manière suffisamment concrète, on pourra critiquer l'enregistrement des données pour son manque de systématique. Le Conseil fédéral regrette que les informations collectées soient dans certains cas sans aucune signification, dépassées ou inexactes. Nous avons pris acte que le DFJP a déjà entrepris d'éliminer les informations incorrectes ou dépassées. Nous renvoyons dans ce contexte aux déclarations du DFJP à l'intention de la Commission de gestion: «On n'attendra pas, pour procéder à cette actualisation, l'introduction de l'informatique et la programmation de contrôles de la durée de validité, mais on s'y attaquera dès la phase de saisie des données par l'élimination des fiches devenues inutiles» (eh. II/36 du rapport, loc. cit., FF 1989 II 342). Le début du recensement informatique des données, avec leur mise à jour, est prévu pour le début de 1990. Il conviendra de parvenir à cette occasion à une réduction significative du nombre de fiches et de notes. Le DFJP a également assuré la Commission de gestion que la forme des informations brèves sera examinée d'un œil critique au moment de l'informatisation des données. Cependant, si cette amélioration de la qualité doit intervenir rapidement et être efficace, du personnel supplémentaire sera nécessaire. De plus, il conviendra d'engager, pour cette tâche, davantage de personnes disposant d'une formation professionnelle supérieure. A défaut, il ne pourra être satisfait à l'exigence de la CEP, selon laquelle il faut poursuivre le bon travail qui a été accompli, tout en évitant désormais les erreurs commises. Nous reconnaissons que les autorités politiquement responsables ont omis d'actualiser et de concrétiser régulièrement le mandat général confié à la police. L'Etat dépend pour sa protection d'une activité policière préventive. Celle-ci doit toutefois être orientée en fonction des menaces de l'heure. La récolte et l'évaluation des informations sous l'angle de la protection de l'Etat doivent se limiter strictement à ces besoins. Nous nous rallions à l'opinion de la CEP selon laquelle il faut éviter l'utilisation d'informations à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées. 65 Examens de sécurité L'amélioration de la situation juridique dans le domaine des examens de sécurité constitue depuis longtemps une préoccupation importante du Conseil fédéral. Nous regrettons que les efforts déployés à cette fin aient suscité peu de compréhension dans les Chambres et que deux propositions de les introduire dans la législation, dans le texte qui règle le statut des fonctionnaires (RS 172.221.10) et dans celui qui est consacré à l'organisation militaire (RS 510.10), n'aient pas abouti jusqu'ici. La nécessité d'une base légale résulte non seulement du fait que l'autorité traite en l'occurrence des données relevant de la sphère privée, mais également du fait qu'elle recueille presque toujours des informations sur l'entourage de la personne concernée, sur sa famille et ses connaissances, qui peuvent aussi jouer un rôle dans 859

l'appréciation d'un risque pour la sécurité. Sans base légale, le traitement de ces données est problématique. Nous prévoyons, pour la conception juridique de cette matière, un champ d'application plus étroit que celui qui est défini dans le rapport de la CEP, cela pour des raisons tenant à la proportionnalité. La question de savoir quels candidats doivent faire l'objet d'un examen de sécurité ne doit pas être laissée à la libre appréciation des départements; il convient plutôt de définir les fonctions concernées (cf. art. 1er, 2e al., du statut des fonctionnaires) dans une ordonnance. Cet examen ne portera que sur les fonctionnaires qui, par leur travail, ont accès à des secrets importants de la défense générale ou sont actifs dans un domaine qui est particulièrement important pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, comme la protection de l'Etat et le service extérieur du DFAE, par exemple. Une autre exigence qui doit être déduite du principe de la proportionnalité est que, dans le cas d'une fonction pour laquelle un examen de sécurité est prévu, seul(e) le candidat ou la candidate dont la nomination est proposée puisse donner lieu à cet examen. Il ne serait pas convenable que les candidatures soient d'abord étudiées à la lumière des critères de sécurité, ainsi qu'on pourrait le conclure à tort à la lecture de la citation figurant à la fin du chiffre VI.7.2 du rapport de la CEP. Nous vous présentons en revanche ci-après des solutions différenciées en ce qui concerne d'autres éléments proposés par la CEP. La communication, dans la mise au concours, qu'un poste est soumis à un examen de sécurité pourrait constituer pour les services de renseignements étrangers une indication bienvenue concernant les endroits où, dans l'administration fédérale, des informations secrètes sont traitées. Pour certains hauts fonctionnaires, il est clair qu'un examen de sécurité est effectué; pour les postes des collaborateurs subalternes et les emplois dans le domaine administratif, on créerait d'ailleurs un danger pour le ou la titulaire du poste. On peut par contre prévoir de communiquer au candidat ou à la candidate qui reste en lice après les premières sélections qu'un examen de sécurité est réalisé. L'orientation prévue dans la motion 2 rencontre donc un soutien total de notre part. La nécessité d'apporter des améliorations n'est pas contestée, mais leur concrétisation doit encore être examinée dans le détail: des droits de consultation et de rectification ne peuvent pas être accordés sans réserve dans le domaine de la protection de l'Etat. Il faut considérer tant les intérêts dignes de protection des personnes concernées ou de tiers, que la protection des sources. Les informations fausses résultant de rumeurs prises en compte de façon erronée doivent être corrigées. Toutefois, si l'examen de sécurité fait apparaître une tentative d'infiltration de nature criminelle, le droit de consultation peut mettre en danger la sécurité de l'informateur. Il faut donc examiner dans quelle mesure les intérêts de la protection des données peuvent être satisfaits par la reconnaissance de droits de consultation des personnes concernées ou si une instance de contrôle indépendante doit être prévue pour accomplir cette tâche. L'examen de sécurité auquel sont soumises les personnes qui ne sont pas rattachées à l'administration ou à l'armée ne doit plus être effectué que dans les 860

cas où il est nécessaire du fait que ces personnes ont connaissance de secrets d'Etat importants, c'est-à-dire avant tout dans le cas de mandats qui accordent à celles qui en sont chargées un droit de regard dans les secrets militaires. Le Conseil fédéral a l'intention d'édicter une réglementation provisoire, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une base légale formelle définitive. 66 Conventions relatives à la protection du secret et examens de sécurité particuliers dans le domaine militaire Depuis des décennies, des entreprises privées exécutent des travaux et des mandats d'une ampleur considérable dans l'intérêt de la défense nationale. La problématique du maintien du secret qui y est liée a été reconnue très tôt déjà. Elle a notamment été concrétisée à l'occasion de la révision du code pénal militaire de 1967

(CPM; RS 321.0), lorsque la violation de secrets militaires selon l'article 106 CPM a été étendue aux faits «tenus secrets ... en vertu d'obligations contractuelles» et que le champ d'application de cette disposition a été étendu aux civils en temps de paix par l'article 2, chiffre 8, CPM. Notre pays n'étant pas en mesure de développer et de produire lui-même tous les armements nécessaires, il est tenu de recourir aux importations et à la production sous licence. La conclusion, avec les Etats concernés, d'accords bilatéraux de protection du secret en est la condition sine qua non. Comme le groupe de travail des commissions de gestion et des commissions des affaires militaires l'a souligné au chiffre 72 de son rapport sur l'enquête relative à la trahison de Jean-Louis Jeanmaire, du 21 octobre 1977 (FF 7977 III 774 ss; ci-après «groupe de travail Jeanmaire»), «la Suisse doit également, eu égard à sa neutralité perpétuelle, s'assurer, en concluant de telles conventions, que du matériel et des informations classifiés ne puissent parvenir sans son assentiment formel à des Etats tiers». Le groupe de travail Jeanmaire a en outre reconnu que de tels accords «sont indispensables et nullement contraires à notre politique de neutralité». L'Autriche et la Suède, par exemple, concluent elles aussi des conventions analogues. Par ce biais, les parties contractantes se garantissent réciproquement de protéger comme les leurs les secrets transmis et de ne pas les communiquer à des Etats tiers, tout droit de contrôle sur le territoire de l'autre partie étant exclu à cet égard. Les examens de sécurité réglés par ces accords s'effectuent dans chaque cas sur la proposition des entreprises qui assument les travaux d'armement et avec l'accord des collaborateurs qui exercent leur activité dans un domaine où l'examen de sécurité est nécessaire. Les conventions relatives à la protection du secret constituent des traités sur une matière dont la réglementation relève, du point de vue du droit interne, de la compétence du Conseil fédéral, sur la base de l'article 148 de la loi sur l'organisation militaire, et qui comprend forcément des aspects internationaux. Matériellement, ces traités n'impliquent pas plus d'obligations pour la Confédération que sur la base du droit interne. Le Conseil fédéral est d'avis que la délégation de compétence du droit interne l'autorise, dans ce cas, à conclure des conventions interétatiques de protection du secret. De tels accords sont du reste passés aujourd'hui par le Conseil fédéral, et non - comme le groupe de travail Jeanmaire l'avait en son temps admis - par les autorités de sécurité. 861

67 Interrogatoire de personnes voyageant dans les pays de l'Est La CEP critique le programme mis en œuvre par la Police fédérale en collaboration avec les services de police cantonaux et communaux afin de recenser les personnes qui ont des contacts avec l'Est. Ce programme ne prétend nullement être exhaustif, mais il vise les personnes qui, du fait de leur situation professionnelle ou militaire ou de leur vulnérabilité face à des pressions, sont exposées au risque d'une sollicitation des services de renseignements. Il ne s'agit pas au premier chef de découvrir des délits, mais bien d'empêcher l'enrôlement. L'effet préventif peut difficilement être évalué; il n'en reste pas moins que, chaque année, 20 à 40 personnes admettent avoir été contactées par un service de renseignements et priées de collaborer. Nous saisissons la critique de la CEP comme une occasion de réexaminer le programme en question. Les événements politiques les plus récents exigent de toute façon une nouvelle analyse de la situation à des intervalles plus rapprochés que jusqu'à présent. On examinera non seulement quelles personnes doivent être contactées, mais également la forme et l'étendue des prises de contact.

E. 7

Chapitres sur le Ministère public de la Confédération et la police politique: leçons à en tirer pour la législation Nous nous prononcerons au chiffre 12 sur les propositions de la CEP qui ont été reprises en tant que mandats adressés au Conseil fédéral. S'agissant de l'exigence d'une haute surveillance, renforcée, exercée par le Parlement, exigence qui revêt la forme d'une initiative parlementaire, nous considérons que nous n'avons pas à prendre position aujourd'hui déjà sur cette question; nous nous limiterons donc aux premières remarques que nous inspire ce passage du rapport. Nous sommes étonnés que la CEP généralise à ce point des expériences négatives sporadiques des commissions de gestion (rapport de la CEP, p. 197). Il nous semble disproportionné de soumettre, à cause de problèmes avec un seul office fédéral, l'ensemble de l'administration à une surveillance assortie de pouvoirs d'investigation analogues à ceux d'un juge d'instruction. Il existe par ailleurs des objections de principe à rencontre de l'extension prévue des droits des commissions de gestion: la possibilité, pour une commission, de s'attribuer elle-même des compétences plus étendues, constituerait une atteinte considérable au principe de la séparation des pouvoirs telle que la connaît notre pays. Le fait que les commissions de gestion ne pourraient prétendre qu'à une partie des pouvoirs élargis d'une commission d'enquête n'y change rien. Pour la première fois, on déléguerait à des commissions parlementaires la compétence de rendre des décisions, qui irait au-delà des résolutions prises à l'intérieur du Parlement, ce qui serait étranger à notre système politique. Le fait qu'une autorité soit en même temps mandant et mandataire serait aussi une nouveauté; cette double fonction devrait pour le moins être évitée par le biais d'un système prévoyant que l'octroi du mandat soit de la compétence de l'Assemblée fédérale. 862

E. 8

Office fédéral de la police 81 Appréciation des bases juridiques et de la pratique en matière d'entraide judiciaire internationale La Suisse connaît un système étendu d'entraide internationale, en ce sens qu'elle a ratifié les conventions européennes d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition et qu'elle est liée par de nombreux traités bilatéraux, parmi lesquels le traité avec les Etats-Unis. De plus, la loi sur l'entraide internationale en matière pénale permet une large collaboration en dehors du cadre des accords internationaux. L'entraide n'est toutefois accordée que si les droits des personnes intéressées à la procédure ont aussi été examinés et pris en considération. Il peut en résulter une longue procédure qui est fréquemment perçue comme un défaut. C'est pourquoi nous avons mis en œuvre diverses mesures en vue de remédier aux défauts. Nous estimons néanmoins que les problèmes soulevés par la CEP ne sont pas imputables au premier chef à l'«attitude extrêmement restrictive» ou à un excès de formalisme de l'Office fédéral de la police (OFP), ainsi qu'en juge la CEP, mais bien plutôt au régime juridique applicable. Celui-ci fixe les conditions matérielles et formelles que doivent remplir les demandes de coopération internationale et détermine la procédure applicable. C'est ainsi qu'en matière d'extradition, par exemple, certaines réglementations prévoient expressément la voie diplomatique - exceptions faites de la République fédérale d'Allemagne et de l'Autriche - pour la transmission des demandes. Il en est de même des demandes d'arrestation provisoire. De plus, les accords internationaux prévoient, dans leur grande majorité, que les demandes d'entraide soient adressées par le Ministère de la justice de l'Etat requérant à celui de l'Etat requis, une communication directe entre les autorités concernées n'étant autorisée que dans quelques cas. Au plan interne, la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (RS 351.1) détermine les conditions auxquelles les autorités suisses peuvent et doivent accorder ou demander l'entraide et fixe la procédure à suivre. Le défaut

principal de ce système réside, comme le souligne la CEP, dans la répartition des compétences entre l'OFP et les autorités cantonales, et dans le dualisme des voies de droit qui en résulte. Les compétences de l'OFP en matière d'entraide internationale sont ainsi relativement restreintes selon la loi: elles se limitent pratiquement à l'examen de la recevabilité formelle, à la constatation des défauts matériels manifestes dans les requêtes d'entraide étrangères et à la transmission de ces requêtes aux autorités cantonales, lesquelles sont en principe compétentes pour en assurer l'exécution. De plus, les décisions de l'OFP et celles des autorités cantonales sont soumises à des voies de droit séparées, qui aboutissent cependant toutes deux en dernier ressort au Tribunal fédéral. Il faut souligner que cette répartition des compétences résulte indirectement de l'article 64bis de la constitution, en ce sens que le législateur fédéral n'a pas voulu empiéter outre mesure sur les compétences des cantons en matière de poursuite pénale. Dans ces conditions, nous estimons qu'il convient de nuancer les reproches et les critiques adressés à l'OFP. En effet, le cadre juridique brièvement décrit ci-dessus ne confère à cet office que des compétences et un pouvoir d'appréciation limités. D'une part, il est tenu de vérifier si les conditions matérielles et formelles fixées 863

par les conventions internationales et la loi sont remplies et s'il peut être donné suite aux demandes de coopération. Cet examen doit être fait avec un sérieux particulier lorsqu'il s'agit de décider de mesures privatives de liberté, comme une arrestation provisoire en vue de l'extradition, par exemple. La jurisprudence du Tribunal fédéral dans une des affaires citées par le rapport de la CEP (cas Kisacik, eh. VIII.3.4) est du reste là pour en témoigner. D'autre part, s'agissant des demandes d'entraide étrangères autres que celles visant une extradition, l'OFP ne possède que des attributions très limitées, les cantons assumant l'essentiel des compétences en la matière. La loi prévoit certes que l'exécution par les cantons est placée sous la surveillance de la Confédération, mais le législateur n'a donné à l'OFP que la faculté de recourir contre les décisions cantonales de dernière instance. Nous sommes à cet égard d'avis, notamment sur la base de considérations d'ordre fédéraliste, que si l'on veut renforcer les possibilités d'intervention de l'OFP dans le cadre de sa surveillance des cantons, il est nécessaire de le faire par le biais d'une modification de la loi; à défaut, l'OFP ne dispose pas d'autres moyens de surveillance que ceux qui sont généralement reconnus par la doctrine et la pratique quant aux rapports entre la Confédération et les cantons. L'OFP a cependant déjà pris, dans les limites du cadre juridique qui lui est imposé, des mesures visant à accélérer les procédures. Ainsi, par exemple, il a modifié sa pratique dès 1986, avec l'accord du Conseil fédéral, en réduisant la portée de l'article 16,4e alinéa, de la loi fédérale relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale (RS 351.93), en ce qui concerne l'effet suspensif accordé aux oppositions dirigées contre les mesures d'entraide. Le Tribunal fédéral a admis cette nouvelle pratique et il l'a même étendue au recours de droit administratif, aussi bien pour la procédure d'entraide avec les Etats-Unis, qu'avec les autres Etats. 82 Les mesures prises et envisagées par le Conseil fédéral Comme cela a été dit plus haut, le Conseil fédéral est conscient, depuis plusieurs années, de la situation en matière d'entraide internationale et il a pris diverses mesures en vue de remédier aux lacunes constatées. Ainsi, en 1986, nous avons approuvé le changement de pratique de l'OFP dont il vient d'être question et nous avons chargé le DFJP de présenter un rapport préliminaire en vue d'une éventuelle révision de la loi relative au traité avec les Etats-Unis. Sur cette base, le 31 août 1988, nous avons en outre demandé au DFJP de préparer, jusqu'à la fin 1989, un nouveau rapport sur le déroulement des procédures d'entraide avec les Etats-Unis ainsi

qu'avec les autres Etats. Ce rapport propose les améliorations concrètes à réaliser dans le cadre d'une révision, aussi bien de la loi sur l'entraide pénale internationale que de la loi relative au traité avec les Etats-Unis. Il nous sera soumis dans les semaines à venir.

E. 9

Office fédéral des étrangers 91 L'octroi des autorisations de séjour La CEP a tout d'abord examiné les critiques selon lesquelles des insuffisances auraient été constatées au sein de l'OFE en relation avec la délivrance d'autorisa- 864

lions de séjour à des ressortissants étrangers, c'est-à-dire que des permis de séjour auraient notamment été accordés à des personnes soupçonnées de se livrer au trafic de drogue ou de participer au crime organisé. Nous prenons acte avec satisfaction que la CEP ne critique pas directement l'OFE, ni la pratique suivie par ce dernier, en reconnaissant les moyens réduits dont il dispose. Les compétences de l'OFE en la matière sont limitées. Les décisions d'octroi ou de refus d'une autorisation de séjour sont du ressort des cantons, comme le veut d'ailleurs l'article 69ter de la constitution; ces derniers sont autonomes, dans les limites des contingents qui leur sont attribués. Certes, à quelques exceptions près, les décisions cantonales d'octroi des autorisations sont subordonnées à l'approbation de l'OFE, mais celle-ci ne peut être refusée que pour des motifs précis prévus dans la réglementation. De plus, l'OFE ne dispose pas de moyens de contrôle à proprement parler; il dépend dans ce domaine des indications qui lui sont fournies par des personnes et des autorités qui ne lui sont pas subordonnées, en particulier les autorités cantonales. La CEP considère que cette «situation va à rencontre d'un exercice efficace de la haute surveillance et se traduit par une retenue excessive de l'OFE». Il faut relever à ce propos que des moyens d'investigation efficaces ne peuvent être créés en raison de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons qui se fonde sur la constitution. En ce qui concerne les pressions subies par l'OFE sous la forme d'interventions de personnes de l'extérieur, il convient de préciser que ces démarches sont souvent le fait de membres des gouvernements cantonaux ou de parlementaires fédéraux. Nous partageons l'avis de la CEP selon lequel il y a lieu de s'opposer à ces tentatives d'influencer les décisions. 92 L'octroi de visas La CEP critique la pratique d'octroyer des visas à des courriers libanais convoyeurs de fonds, qui présentent leur demande de visa non pas dans leur pays de domicile, mais dans un Etat tiers, à savoir à l'Ambassade de Suisse à Sofia. Cette pratique serait contraire aux instructions de l'Office fédéral des étrangers (OFE) selon lesquelles un étranger doit, en règle générale, présenter sa demande auprès de la représentation suisse compétente à son lieu de domicile. La pratique dans l'octroi de visa aux transporteurs de fonds a déjà été rendue plus sévère à la suite des différentes «affaires» mises en lumière ces dernières années. Il faut cependant rappeler que les ressortissants libanais constituent un cas particulier, en ce sens qu'ils rencontrent des difficultés à obtenir des visas à Beyrouth, où la représentation suisse ne maintient qu'une activité limitée et où, depuis 1975, l'ambassade est soit momentanément fermée, soit inatteignable en raison des combats. Ils doivent dès lors nécessairement passer par un pays tiers. Quel que soit le lieu où les convoyeurs de fonds présentent leur demande, il est toutefois certain qu'il convient d'éviter les abus. Cependant, ni les représentations suisses ni l'OFE n'ont les moyens, dans l'hypothèse où le Ministère public de la Confédération n'aurait pas d'objection à l'octroi du visa déterminé, de vérifier l'existence d'un éventuel motif de refus. Ces autorités en sont pratiquement réduites à se fier aux indications fournies par des tiers, notamment, s'agissant des 58 Feuille fédérale. 142e année. Vol. I 865

convoyeurs de fonds, aux recommandations des clients de ces derniers en Suisse. Malgré cette limite, nous estimons que notre système de visa, récemment remanié, constitue un instrument moderne et adapté, qui permet à la fois une politique souple et stricte. Une pratique de refus systématique du visa, appliquée de façon générale, pourrait entraîner des difficultés dans les relations commerciales internationales. Elle irait par ailleurs à rencontre de la tendance à la suppression du visa qui est aujourd'hui à l'étude dans l'espace européen, notamment en raison des événements en cours à l'est du continent. Nous revoyons actuellement toute notre pratique en matière d'octroi des visas.

E. 10

Gestion des dossiers Nous comprenons la critique de la CEP à l'égard de la gestion des dossiers. On doit en effet constater des lacunes sur ce point à plusieurs endroits dans l'administration fédérale, la plupart du temps en raison du manque de personnel, quelquefois aussi du fait que l'on attend pour un futur proche l'enregistrement informatisé des données. Nous considérons que tous les documents qui sont déterminants en vue d'une décision dans les procédures administratives et les recours doivent être systématiquement enregistrés et classés. Ceci n'est pas nécessaire pour de nombreux dossiers qui contiennent des actes ne constituant un document essentiel de procédure du dossier principal que pour un autre office. Il n'y a alors pas d'intérêt impératif à ce que ces actes soient systématiquement enregistrés, tant qu'un accès correspondant aux besoins de l'office est possible. Dans la perspective de l'archivage aux Archives fédérales, il est donc judicieux d'éliminer, avant l'établissement d'une liste des documents, les copies inutiles et les papiers et notices historiquement non déterminants. Toutefois, ce qui a été enregistré doit aussi être archivé.

E. 11

Appréciation générale Nous nous rallions à l'appréciation générale, mesurée, de la CEP.

E. 12

Prise de position sur les propositions de la Commission

E. 12.1

Motion 1 «Dissociation des fonctions du procureur de la Confédération» Le Conseil fédéral concède qu'un réexamen de l'organisation et des tâches du Ministère public de la Confédération est dans l'ensemble nécessaire. Il s'agit à cet égard de vérifier aussi si les nombreuses attributions qui sont confiées au Ministère public doivent forcément demeurer groupées ou si certaines d'entre elles doivent être séparées. Depuis le rejet catégorique de l'initiative parlementaire Weber-Arbon «Réorganisation du Ministère public de la Confédération» en 1975 (BÖ N 7975 641), le procureur général Rudolf Gerber a toujours, à une exception près, délégué sa 866

charge d'accusateur public devant les tribunaux et il s'est concentré sur ses tâches administratives et ses fonctions en matière de police. En ne procédant pas personnellement aux enquêtes de police judiciaire, il évitait en outre le risque d'une proposition de récusation. Les exigences de la CEP ne sont pas dépourvues de contradictions lorsqu'elle demande, d'un côté, une meilleure coordination des activités du Ministère public (postulat 1, ch. 2), et de l'autre, une séparation de ses fonctions (motion 1). C'est pourquoi nous souhaitons ne pas avoir à opter aujourd'hui déjà pour une solution particulière, que ce soit pour une dissociation de la fonction d'accusateur public ou pour le rattachement de la police

judiciaire à un autre organe. Déclaration du Conseil fédéral Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

E. 12.2

Motion 2 «Protection des données dans le cadre du Ministère public de la Confédération» Déclaration du Conseil fédéral Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion.

E. 12.3

Postulat 1 «Ministère public» Déclaration du Conseil fédéral Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

E. 12.4

Postulat 2 «Entraide judiciaire» Déclaration du Conseil fédéral Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

E. 12.5

Postulat 3 «Délivrance de visa» Déclaration du Conseil fédéral Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

E. 12.6

Postulat 4 «Gestion des dossiers» Déclaration du Conseil fédéral Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat. 33409 867

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Evénements survenus au DFJP Prise de position du Conseil fédéral sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) du 4 décembre 1989 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1990 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 07 Cahier Numero Geschäftsnummer 89.006 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 20.02.1990 Date Data Seite 848-867 Page Pagina Ref. No 10 106 069 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.