

Affaire Tinner : gestion du dossier par le Conseil fédéral et légalité des mesures ordonnées

Rapport de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 19 janvier 2009

Condensé

Le 14 novembre 2007, le Conseil fédéral a ordonné la destruction de l'ensemble des pièces saisies dans le cadre de l'enquête judiciaire dirigée contre Urs, Marco et Friedrich Tinner. Il s'agissait en particulier de détruire des plans de construction d'armes nucléaires que les Tinner s'étaient procurés grâce au réseau d'A. Q. Khan. De l'avis du Conseil fédéral, la destruction des plans devait empêcher qu'ils tombent entre de mauvaises mains et puissent constituer une menace pour la sécurité internationale. La DélCdG a examiné les circonstances et les modalités de cette décision du Conseil fédéral sous l'angle de la légalité et de l'opportunité.

En juillet 2006, le DFJP a été informé pour la première fois que la Suisse détenait des plans de construction d'armes nucléaires. La DélCdG estime que le DFJP n'a informé le collègue gouvernemental qu'au coup par coup et ne lui a révélé les problèmes et la véritable ampleur du dossier que tardivement. Le Conseil fédéral s'est par conséquent toujours penché sur des aspects partiels de la problématique et cela seulement lorsqu'une décision de sa part devenait urgente. Force est toutefois de constater qu'il avait accepté que le département se limite à l'informer d'un cas à l'autre et n'a jamais demandé que le DFJP lui présente un état des lieux complet de l'affaire ou une stratégie globale en prévision des défis auxquels la Confédération allait sans doute être confrontée. La DélCdG est d'avis que l'organisation de projet instituée par le DFJP n'était pas en mesure d'apporter au Conseil fédéral le soutien dont il aurait eu besoin. Il manquait à l'organisation une mission clairement décrite, elle n'avait pas été mise au courant de tous les aspects de l'affaire Tinner et son travail a souffert des mesures mises en place pour maintenir le secret.

Le Conseil fédéral a ordonné la destruction des pièces à conviction en invoquant la Constitution (art. 184 et 185 Cst.). Ces bases légales ne sont applicables que lorsque la mesure décidée est indispensable, urgente, justifiée par des intérêts publics prépondérants et proportionnelle au but. La DélCdG constate que le Conseil fédéral ne s'est concrètement penché sur le risque que les plans de construction d'armes nucléaires pouvaient représenter pour la Suisse que seize mois après que le DFJP en ait appris l'existence. Il n'y avait eu aucune alerte de sécurité sérieuse jusque-là et les mesures de protection auraient encore pu être renforcées. Malgré cela, le Conseil fédéral a ordonné pour des raisons de sécurité la destruction non seulement des plans de constructions d'armes nucléaires, mais également de l'ensemble des pièces à conviction saisies, du moment qu'un tri des pièces sensibles des autres pièces de conviction n'avait pas été effectué à temps. La DélCdG est d'avis que la situation ne justifiait pas l'application de l'art. 185, al. 3, Cst. (troubles menaçant la sécurité intérieure ou extérieure) et que, dans la perspective du droit international, il n'existait aucune raison impérieuse de renoncer à l'utilisation des plans de construction comme pièces à conviction dans une procédure pénale.

La DélCdG a donc examiné la question si la destruction de ces pièces pouvait être justifiée pour des motifs relevant des relations avec l'étranger, c'est-à-dire en application de l'art. 184, al. 3, Cst. (sauvegarde des intérêts du pays). Les Etats-Unis avaient suggéré à la Suisse de transmettre les plans de construction d'armes nucléaires tombés en sa possession sous la responsabilité d'un Etat habilité à posséder

des armes nucléaires. Le Conseil fédéral ne s'est toutefois jamais penché sur cette dernière proposition pourtant assortie de conditions garantissant aux autorités suisses l'accès à ces documents aux fins de la poursuite pénale. Le Conseil fédéral a préféré répondre aux exigences des Etats-Unis en se débarrassant de l'intégralité de toutes les pièces à conviction, les plans de construction d'armes nucléaires y compris. Lors de la pesée d'intérêts, le Conseil fédéral n'a pas invoqué d'effets concrets sur la politique étrangère de la Suisse qui n'aurait pu être prévenu qu'au prix d'une intervention aussi lourde de conséquences pour l'indépendance de la Justice, raison pour laquelle la DélCdG considère que la destruction de toutes les pièces à conviction ordonnée par le Conseil fédéral le 14 novembre 2007 est disproportionnée.

D'une manière générale, les services concernés de la Confédération ont régulièrement et correctement informé la DélCdG sur la procédure pénale et sur les aspects de l'affaire Tinner relevant du renseignement. La décision du Conseil fédéral du 14 novembre 2007 n'a en revanche pas été portée à sa connaissance. La délégation estime que le chef du DFJP aurait dû l'en informer sans délai.

Ce n'est qu'en février 2008 et suite à son intervention auprès du DFJP que la DélCdG a été mise au courant de la destruction ordonnée par le Conseil fédéral. Ces informations n'ont toutefois pas permis à la DélCdG de se rendre compte que la destruction qui allait être effectuée ce même mois de février encore ne se limitait pas aux seuls plans de construction d'armes nucléaires, mais s'étendait à toutes les pièces à conviction saisies chez les Tinner, pièces auxquelles le juge d'instruction fédéral n'a d'ailleurs jamais eu accès. Les recommandations au profit de l'instruction préparatoire visant à limiter dans un premier temps la destruction aux documents problématiques au vu du droit international que la DélCdG avait alors adressées au DFJP et au Conseil fédéral ne pouvaient par conséquent plus déployer aucun effet.

L'enquête de la DélCdG a montré que les services de renseignement suisses ont joué un rôle mineur dans la gestion de l'affaire Tinner par le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a apprécié les risques liés à l'existence des plans de construction d'armes nucléaires sans requérir l'aide des services de renseignement suisses.

Le Conseil fédéral était conscient du fait que la destruction des pièces à conviction allait probablement conduire à l'interruption de l'enquête pénale contre les Tinner. Le MPC a toutefois demandé au juge d'instruction fédéral d'ouvrir l'instruction préparatoire, ce qu'il a fait en mars 2008. Lorsque ce dernier a prié la PJF de l'aider à se procurer des copies de documents détruits, le directeur de l'OFP a ordonné à la PJF de refuser l'appui souhaité. La chef du DFJP et le Conseil fédéral se sont par la suite ralliés à cette décision du directeur de l'OFP.

La DélCdG estime que le juge d'instruction fédéral a droit à l'appui de la PJF. La PJF étant selon l'art. 17 PPF placée sous la surveillance de la I^e Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, la DélCdG a demandé à celle-ci d'analyser la décision du directeur de l'OFP en sa qualité d'autorité de surveillance. La I^e Cour des plaintes s'est toutefois déclarée formellement et matériellement non compétente. La DélCdG estime que les arguments avancés par la I^e Cour des plaintes manquent de consistance, raison pour laquelle elle invite le Tribunal fédéral à examiner la surveillance que le Tribunal pénal fédéral exerce sur le MPC sur la PJF.