



23433

page

**Rapport final sur l'activité du Préposé spécial au
traitement des documents établis pour assurer la
sécurité de l'Etat** 1

I. Les bases légales 2

II. Les débuts du règlement de l'"affaire des fiches" 4

III. La procédure de consultation des fiches 5

IV. La procédure de consultation des dossiers 8

1. Généralités 8

a. L'acceptation des demandes de consultation 8

b. Le déroulement pratique de la consultation 9

**2. La consultation dans la pratique (les limites matérielles
au droit de consultation)** 10

**3. Les voies de droit en matière de consultation des
dossiers** 15

a. Le procédure relative à la recherche d'une solution
de compromis 15

b. La procédure de rectification 17

c. La procédure de recours 17

**V. Le traitement ultérieur des documents du Ministère
public de la Confédération** 19

VI. L'organisation du Service du Préposé spécial 23

1. La consultation des fiches 23

2. La consultation des dossiers 24

3. L'archivage 24

4. La phase de la dissolution du service 24

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern

44.15333

VII. Les documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat jusqu'en 1990

<i>Observations - évaluations - perspectives</i>	26
1. Remarque prélimaire	26
2. Les menaces, telles qu'on se les représentait	26
3. Les instruments de la protection de l'Etat	28
4. L'information - acquisition, contenu, exploitation	31
5. Droit à l'information et maintien du secret	34
6. La question de la confiance	35

Annexes:

A. Chronologie	38
B. Rapport sur les documents	41
C. Statistique	45
D. Organigrammes	48
E. Tableau des coûts	50

Rapport final sur l'activité du Préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat

Ce rapport final sur l'activité du Préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat (PS) a pour but de donner un aperçu général des mesures édictées par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale suite à ce qu'il est convenu d'appeler "l'affaire des fiches", mesures appliquées par le Service du PS. Pendant les deux premières années, c'est le Préposé spécial Walter Gut, docteur en droit, qui a dirigé le service. La fonction de médiateur a été successivement remplie par Arthur Haefliger et Pierre Schrade. La première tâche, urgente, était l'organisation et la mise à disposition des fiches pour consultation. Si cette période initiale n'occupe ici qu'une place réduite en regard de son importance réelle, cela tient au fait que l'auteur du présent rapport n'en a vécu l'expérience pratique et marquante que dans sa phase finale. Il s'ensuit que c'est la procédure de consultation des dossiers qui constitue le point central du rapport. Cette démarche se justifie par ailleurs parce que les inscriptions des fiches ne font en général que résumer les pièces de dossiers en cause et que, de ce fait, les explications détaillées sur la consultation des dossiers sont valables aussi, dans leur esprit, pour la consultation des fiches.

Le chapitre VII dépasse le cadre d'un simple rapport d'activité. Nous y tentons, à partir de notre connaissance des documents, de présenter les aspects les plus importants de la protection de l'Etat en Suisse jusqu'en 1990. C'est l'expression de l'avis personnel de l'auteur.

Le chapitre II est le fruit du travail de Martin Keller, responsable au sein du Département fédéral de justice et police (DFJP) de la préparation des normes juridiques réglant l'activité du Service du PS.

A la fin d'avril 1996, la plupart des requérants ont pu prendre possession de copies des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat les concernant. A la même époque, le Service du PS a été dissout en tant qu'unité au plan de l'organisation. Les tâches qui subsistent seront assumées par quelques collaborateurs intégrés au Secrétariat général du DFJP. On doit en effet encore mener à terme certaines procédures en cours qui impliquent une solution de compromis, ainsi que des procédures de rectification et de recours, de même que le transfert des documents aux Archives fédérales et des derniers travaux de liquidation. Pour cette raison, il est encore impossible d'abroger légalement l'Arrêté fédéral sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération (AFDMP) et indispensable de maintenir au plan formel la fonction du PS. Cela n'altère cependant en rien le fait que les mesures spéciales ont dès à présent été menées à terme au plan politique.

Nous tenons enfin à faire remarquer que si nous avons retenu pour la rédaction de ce rapport final la solution qui consiste à n'utiliser que la forme masculine, ce n'est pas qu'elle nous satisfasse, mais en raison du fait qu'elle s'est imposée pour des raisons de lisibilité.

I. Les bases légales

Sur la base du rapport du 22.11.89 de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) concernant les faits qui ont eu pour cadre le DFJP et tout particulièrement le Ministère public de la Confédération (MPC), le Conseil fédéral a publié le 05.03.90 une

Ordonnance relative au traitement des documents de la Confédération établis pour assurer la sécurité de l'Etat (ODSE).

"La présente ordonnance doit garantir que les personnes au sujet desquelles la police fédérale possède des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat, puissent défendre leurs droits de la personnalité sans que soit entravée l'exécution des tâches de protection l'Etat" (art. 1, al. 1). A cette fin, le Conseil fédéral a nommé un préposé spécial, qui prend sous sa garde tous les documents relatifs à la sécurité de l'Etat (art. 4 et 12), permet en lieu et place du MPC aux requérants de consulter les fichiers (art. 5) et détruit enfin les documents qui ont perdu leur utilité (art. 10).

Le Conseil fédéral a édicté cette ordonnance sur la base de l'article 61 de la Loi sur l'organisation de l'administration (LOA) et sur l'article 17, alinéa 3 de la Loi fédérale sur la procédure pénale (PP), ordonnance extraordinaire dans toutes les acceptions du terme par:

- la garde par une autorité ad hoc de documents d'une autorité administrative dont la fonction et la tâche doivent être maintenues, ce qui revient à l'instauration d'une sorte de tutelle pour les documents,
- l'ouverture de registres et dossiers policiers jusqu'à présent maintenus sous secret absolu aux personnes mises en cause,
- l'interdiction d'une utilisation ultérieure de documents officiels devenus inutiles, liée au mandat de destruction.

L'ODSE a servi de base légale pour la consultation des fiches mais également, au début, pour la consultation des dossiers (art. 5 et 7), reportée à cause du grand nombre des demandes de consultation des fiches présentées durant le premier trimestre 1990 (art. 7, al. 2). Il faut retenir ici que l'ODSE ne prévoyait aucune condition personnelle à remplir, tant pour l'opération de consultation des fiches que pour la consultation des dossiers qui devait suivre. Il en est résulté des craintes au sujet du volume et de l'importance du travail qu'occasionnerait la consultation des dossiers. C'est pour cela que les Chambres fédérales décrétèrent le 09.10.92 en complément un

Arrêté fédéral sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération (AFDMP).

entré en vigueur le 15.02.93 après écoulement du délai référendaire.

"Il (le présent arrêté) doit permettre de lever, dans un délai convenable, les mesures spéciales adoptées sur la base des investigations menées par la Commission d'enquête parlementaire auprès du Département fédéral de justice et police" (art. 1, al. 2).

L'AFDMP tentait en particulier d'atteindre cet objectif politique par le biais de l'innovation suivante: il liait le droit de demander de consulter les documents à l'établissement d'un intérêt non négligeable ou de la vraisemblance d'un dommage matériel ou d'un tort moral subi. Autre nouveauté: les documents devenus inutiles ne doivent plus être détruits mais transmis aux Archives fédérales avec un délai d'interdiction d'accès de 50 ans.

Il faut aussi remarquer que la consultation devait être menée à terme selon les directives de l'ODSE (art. 11, AFDMP); dès le 15.02.93 (entrée en vigueur de l'AFDMP) et jusqu'à la fin du traitement du dernier recours ayant trait à la consultation des fiches par le Conseil fédéral, l'ODSE et l'AFDMP étaient donc en vigueur conjointement, sans pour autant que cela donnât lieu à des problèmes. Ces deux décrets ne comportant pas de différences significatives en matière de limitation matérielle du droit de consultation, il a heureusement été possible d'éviter des différences de caviardage au niveau des fiches et des dossiers.

Lorsque l'ODSE a été édictée, son article 9 prévoyait que les demandes de consultation de fiches déposées après le 31.03.90 ne seraient traitées qu'après que les données aient été vérifiées et transcrites sur un système informatique électronique. La mise en service de la banque de données „ISIS“ ayant subi de forts retards, le Conseil fédéral a modifié le 21.10.92 l'article 9 sur demande du PS en ce sens que toutes les demandes déposées au 30.09.92 devaient encore être traitées en vertu de l'ODSE.

En vue de l'application de l'AFDMP, le Conseil fédéral édicta le 20.01.93 une

Ordonnance sur la consultation de documents du Ministère public de la Confédération (ODMP).

Cette ordonnance réglait la circulation des documents entre le PS et le MPC ainsi que le détail de la procédure de consultation.

L'ODSE et l'AFDMP différaient par ailleurs quant à la position administrative du PS d'une part et concernant la forme de la procédure d'autre part:

Selon l'article 12, alinéa 3, ODSE, le PS prenait ses décisions au nom du DFJP. Dans les faits cependant, il n'était lié par aucune directive, ce qui n'a été expressément spécifié que par la suite, dans l'AFDMP. Cette indépendance par rapport aux directives a pris une importance pratique, entre autres en matière de contrôle de la pesée des intérêts lors de procédures de recours¹.

Une différence de procédure importante existait entre l'ODSE d'une part et l'AFDMP d'autre part: comme contrepoids à l'intégration du PS au sein du DFJP au niveau de l'organisation en vertu l'ODSE, un médiateur du MPC jouait le rôle du tiers critique oeuvrant pour les requérants. Sous le régime de l'AFDMP, il est devenu possible de renoncer à cette tâche; cependant, l'instauration de la solution de compromis (art. 10, ODMP) a permis la recherche d'un arrangement au cours de discussions informelles entre le PS et le requérant.

¹IV/3 lit. c, en fin de texte

II. Les débuts du règlement de "l'affaire des fiches"

La publication, le 22.11.89, du rapport de la CEP sur les faits survenus au sein du DFJP et la critique qui y était formulée quant à la tenue des registres du MPC ont provoqué dans le public une tourmente de propos scandalisés. Le 27.11.89, 50 parlementaires s'adressèrent au responsable du DFJP et exigèrent la communication d'éventuelles fiches les concernant. Le Conseiller fédéral Arnold Koller répondit le 30.11.89 qu'il avait donné l'ordre au MPC de renseigner tous les requérants selon les stipulations des directives de 1981 sur la protection des données et qu'il nommerait incessamment une personne de confiance qui, représentant l'ensemble des personnes concernées, garantirait le traitement correct des demandes d'éclaircissements. Le 06.12.89, il confirma que les demandes qui, entre-temps se montaient à plusieurs milliers, seraient traitées dans les prochaines semaines et qu'il avait nommé Arthur Haefliger, ancien président du Tribunal fédéral comme médiateur du MPC. Lors des débats de la CEP, plusieurs membres du Conseil national votèrent en faveur d'une présentation complète des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat aux personnes impliquées.

Lors de la session d'hiver 1989 déjà, divers parlementaires purent consulter leurs fiches. Le rapport sur ces consultations n'eut pas l'effet calmant escompté mais, tout au contraire, gonfla encore l'avalanche de demandes. Le responsable du DFJP nomma un groupe de travail interdépartemental qui devait préparer le processus de consultation. Cette commission établit une "directive du DFJP relative au traitement des demandes de consultation de documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat suite au rapport de la CEP", arrêtée le 19.01.90 et présentée à la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police. Elle prévoyait une information qui serait donnée par le MPC sur la base des directives fédérales en matière de protection des données. La consultation devait être organisée à Berne même et, de manière décentralisée, en d'autres villes; une copie de la fiche, pourvue de caches, serait présentée aux personnes mises en cause. Des membres de la Police fédérale expliqueraient les inscriptions de manière plus détaillée en cas de besoin. Dès le 12.02.90 et pendant quelques jours, on procéda ainsi à un essai du système, qui ne donna cependant pas satisfaction.

Les demandes, qui au début février atteignaient les 50'000, continuaient à augmenter à grand rythme et on dut se rendre à l'évidence que le personnel du MPC ne serait pas en mesure de traiter l'affaire en temps utile. Le groupe de travail reçut donc mandat de prévoir à cet effet un service particulier sous la direction d'un préposé spécial et d'ancrer légalement l'ouverture à la consultation des documents sous forme d'ordonnance. Le 05.03.90, le Conseil fédéral arrêta l'ODSE, qui entra en vigueur le 12.03.90. Le même jour, le Conseil fédéral nommait le Conseiller national Moritz Leuenberger, président de la CEP-DFJP, préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat. Une discussion s'établit alors sur la question d'une éventuelle incompatibilité entre les deux fonctions, ce qui poussa Moritz Leuenberger à se retirer le 19.03.90. Le Vice-chancelier de la Confédération François Couchepin le remplaça alors à titre intérimaire et assumait la fonction jusqu'au 23.04.90, date à laquelle l'ancien Conseiller d'Etat Walter Gut, nommé le 10.04.90, entra en fonction.

III. La procédure de consultation des fiches

Le début de la consultation des registres (fichiers, fiches) du Service de police du MPC représentait une avancée dans un domaine absolument vierge. Le fait de dévoiler des documents policiers secrets était en opposition totale avec toutes les idées et avec la pratique d'alors, car la Loi fédérale sur la protection des données n'existait pas encore et la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de protection de la personnalité, fortement influencée par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), n'en était qu'au stade du développement. C'est donc presque comme par un coup de tonnerre que le grand public prit conscience du fait que le comportement de nombreux citoyens était observé et enregistré à grande échelle. Il s'instaura un grand débat public, dont il résulta une critique acerbe envers les méthodes que les organes de protection de l'Etat utilisaient depuis de longues années ainsi que l'exigence impérative d'une transparence et d'une restauration des droits de la personnalité auxquels il avait été porté atteinte.

Les difficultés initiales furent considérables. Le Service du PS devait être bâti de neuf. Le nombre des demandes de consultation atteignait environ 300'000, dix fois le chiffre escompté, et on exigeait un déroulement rapide de la procédure de consultation. L'étude et le tri des divers registres ainsi que des documents du MPC étaient une condition première à leur prise en charge par le PS. Il fallait par ailleurs garantir la poursuite du travail de la Police fédérale et tout particulièrement sa collaboration avec les cantons.

Parmi les nombreuses questions juridiques qui se posaient alors, nous aimerions en mettre quelques unes en exergue:

Le jugement du Tribunal fédéral du 29.05.91² mit fin au débat concernant l'organe en charge du pouvoir décisionnel sur les documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat en possession des cantons. Il revint ainsi à la Confédération de définir comment organiser la consultation de ces registres et documents. Les cantons durent transmettre à Berne toutes les demandes déposées, y compris les pièces éventuellement en leur possession (art. 11, al. 1 et 2, ODSE). Les inscriptions figurant sur les fiches fédérales et cantonales concernant une personne furent comparées quant à la correspondance de leur contenu (comparaison). C'est le Service du PS qui assura de façon générale la mise à disposition du matériel. Des arrêtés portant délégation permettaient exceptionnellement aux cantons de donner connaissance d'inscriptions figurant sur les fiches cantonales concernant des documents fédéraux établis pour assurer la sécurité de l'Etat mais non reportées sur la fiche fédérale correspondante.

Seule était légitimée à consulter la personne fichée elle-même; dans l'état où en était alors la dogmatique, il n'était par question d'autoriser la consultation par un tiers. Des exceptions étaient cependant autorisées à l'époque, par exemple pour un conjoint, encore sous le régime du mariage lors de la mort du conjoint fiché. Ce droit fut par la suite étendu à d'autres proches dans la mesure où ceux-ci pouvaient justifier d'un intérêt légitime, ainsi par exemple pour les parents d'un enfant fiché, décédé par homicide à l'étranger.

²ATF 117 I a 202 ss.

En matière de pratique de caviardage, il existait des controverses entre le PS et le médiateur, qui portaient sur des sujets importants et provoquèrent des débats publics.

Dans un arrêté portant sur l'interprétation dans le sens d'une anticipation en vue de définir la pratique en matière de recours, le 26.06.91, le Conseil fédéral se détermina entre autres comme suit:

1. Les informations des services de sécurité étrangers sont d'une grande importance pour notre pays. Ces services ne fournissent cependant d'informations touchant la protection de l'Etat qu'à condition que le MPC s'engage à respecter strictement le secret de ses sources. Le Conseil fédéral a donc décidé de cacher sur les fiches non seulement les données concernant les sources, mais aussi les informations qui permettraient de conclure avec une quasi-certitude que l'information provient des services de renseignement d'un pays précis.
2. Lors d'affaires d'espionnage, des ambassades étrangères ont également été mises sous écoute téléphonique. Dans la mesure où l'on pourrait conclure à une telle surveillance à partir d'une inscription de la fiche, notre pays doit impérativement cacher cette information, ce pour d'évidentes raisons de politique étrangère.
3. Dans les documents du MPC se trouvent aussi des fiches contenant des informations sur les membres de réseaux terroristes internationaux. Les fiches de certaines personnes contiennent un tel nombre d'informations que l'on pourrait facilement en déduire la tactique utilisée par la police dans sa lutte contre le terrorisme. Le Conseil fédéral a donc décidé de ne communiquer aux quelques personnes concernées que l'existence d'une fiche à leur nom, sans leur en communiquer le contenu.

On constate après coup que jusqu'à sa fin en mai 1993, la pratique d'ouverture à la consultation a constamment évolué vers une plus grande libéralisation. Il y a à cela deux excellentes raisons: premièrement, l'intérêt policier au maintien du secret diminuant naturellement avec le temps écoulé, car l'importance des informations dépend en grande partie de leur fraîcheur; par ailleurs, l'étude approfondie d'innombrables fiches par le médiateur et les collaborateurs du PS a finalement conduit à évaluer différemment leur contenu matériel. Plus le temps passait et plus il paraissait nécessaire de faire intervenir en faveur de la consultation l'argument de la futilité d'un nombre important d'inscriptions (souvent aussi de source étrangère!).

Jusqu'à fin 1991, la plupart des personnes physiques fichées dont la demande avait été présentée avant le 01.04.90 étaient en possession de copies caviardées de leurs fiches fédérales.

Les cas dont le traitement avait été remis à plus tard (cas „ZUR“, à savoir les demandes de consultation formulées après la date limite du 31.03.90) furent traités dès 1992, suivis par les demandes des organisations et les fiches cantonales comportant des inscriptions fédérales (voir ci-dessus). Les demandes de consultation émanant de personnes suspectées d'appartenir au milieu des sympathisants de terroristes n'ont été traitées qu'après celles des autres. Dans ces derniers cas, il a souvent fallu non seulement limiter le droit de consultation, mais aussi le refuser de manière plus étendue (art. 5, al. 3, ODSE). Le traitement des

secondes décisions, c'est-à-dire les réévaluations tenant compte des recommandations du médiateur, occupèrent la phase finale, qui s'étendit jusqu'à fin mai 1993.

La procédure de recours au Conseil fédéral (art. 14, al. 2, ODSE) a en principe confirmé le bien fondé de la pratique retenue par le PS, les corrections en faveur du plaignant ne portant que sur des points de détail.

Notons encore que le Département fédéral des finances, instance instruisant les recours, annonçait d'entrée aux recourants que leur demande ferait l'objet de propositions de rejet et leur a ainsi donné la possibilité de limiter les frais de procédure en retirant leur recours.

IV. La procédure de consultation des dossiers

1. Généralités

L'ODSE du 05.03.90 a octroyé un droit de consultation général aux citoyens mis en cause. L'AFDMP du 09.10.92 leur demandait, pour des raisons d'économie, de confirmer la demande de consultation, les Chambres fédérales craignant en effet que cette affaire n'entraîne un travail volumineux et de longue haleine. Le constat actuel montre que ces craintes étaient fondées. Les quelque 5'500 demandes de consultation traitées par le PS ont requis trois ans de travail; on peut donc parfaitement imaginer le travail en perspective si la plupart des 40'000 récipiendaires de fiches avait maintenu leur exigence de consultation du dossier. Cela aurait certainement dépassé le cadre de ce que le Conseil fédéral et le Parlement avaient prévu au titre de "mesures spéciales" (art. 1, al. 2, AFDMP), destinées à régler une affaire politique ressentie et reconnue comme une faute au niveau du droit. L'AFDMP n'a cependant atteint son but qu'en posant des obstacles supplémentaires à l'exercice du droit de consultation. Les Chambres fédérales ont donc considéré que la promesse faite par le Conseil fédéral par l'intermédiaire l'article 7 ODSE, à savoir que toutes les personnes concernées auraient sans autres accès à leurs documents, ne les liait pas. Tous les destinataires de fiches ont été informés en février 1993 de la procédure réglant la consultation des dossiers et en particulier de leur obligation de motiver le maintien de la demande de consultation. Nombreuses ont été, dans les lettres adressées au PS, les réactions comportant des reproches souvent très forts et les déclarations de renoncement empreintes de résignation. Beaucoup de leurs auteurs jugeaient le fait de les obliger à présenter à nouveau leurs motifs comme relevant de la provocation et d'un certain cynisme. Le "goodwill" que la nomination d'un préposé spécial chargé de garantir la consultation des documents d'un Ministère public de la Confédération soumis au feu des critiques était censé restaurer en a certainement souffert, même si cette perte est difficile à évaluer; pour certains, la perte de confiance a été considérable. C'était là cependant le prix à payer pour que le nombre de demandes puisse être ramené à près de 5'500, chiffre relativement modeste.

a. L'acceptation des demandes de consultation

La politique qu'a suivi le PS en matière d'acceptation des demandes de consultation des dossiers doit être considérée en fonction de cet arrière-plan psychologique. Le seuil d'entrée en matière a dès l'abord été maintenu à un niveau assez bas. Le devoir de motiver leur demande ne devait satisfaire qu'un minimum d'exigences, tant pour les personnes ayant présenté leur demande de consultation avant le 01.04.90 "le droit de consulter est accordé lorsque la personne concernée fait valoir un intérêt qui ne se révèle pas manifestement minime et que l'octroi de la consultation ne nécessite pas un effort disproportionné" que pour ceux dont la demande était parvenue après cette date "le droit de consulter les documents est accordé lorsque la personne concernée rend vraisemblable qu'elle a subi un préjudice matériel ou un tort moral". Dans les faits, il suffisait simplement d'affirmer avoir un intérêt par le simple fait d'être fiché, respectivement d'avoir subi un préjudice.

Une autre réflexion renforce les raisons politico-psychologiques déjà citées. Selon les articles 3 à 7 de l'ODMP du 20.01.93, le PS devait, pour les demandes

insuffisamment motivées, soit demander au requérant de compléter l'exposé des motifs, soit entamer une procédure visant au compromis.

Il apparut très rapidement, que cette façon de procéder, pétrie de bonnes intentions, aurait exigé un effort disproportionné par rapport au résultat visé et entraîné un travail considérable, des activités en fin de compte infructueuses et d'importants retards. La restauration de la confiance et tant l'économie que l'efficacité du travail s'en seraient ressenties.

Des réflexions semblables ont été tenues lorsqu'il s'est agi de différencier les personnes qui avaient déposé leur demande de consultation en vertu de l'article 5 ou de l'article 4 AFDMP (avant, respectivement après le 01.04.90). En effet, les requérants "rapides" ne devaient se prévaloir que d'un intérêt non mineur, tandis que les "retardataires" devaient rendre vraisemblable un préjudice matériel ou tort moral.

Il est aisément compréhensible que beaucoup sinon la majorité des personnes concernées n'avaient pas conscience de la différence entre fiches et dossiers. La tentative faite à l'époque par le PS en vue de classer les demandes selon qu'elles visaient une consultation des fiches seulement ou qu'elles demandaient en plus la consultation du dossier s'est avérée irréalisable et a été source de malentendus. En conséquence, la plupart des demandes de consultation de fiches antérieures au 01.04.90 ont également été considérées comme demandes de consultation de dossiers, si bien que le nombre de cas à traiter en vertu de l'art. 4 AFDMP a été très faible.

La différence matérielle entre les articles 5 et 4 AFDMP (exigence de faire valoir un intérêt, respectivement d'établir la vraisemblance d'un préjudice) s'est donc avérée trop peu évidente. Cette différence avait pour but d'accorder un certain avantage aux requérants "rapides" au détriment des "retardataires", en vertu de l'idée qu'établir la vraisemblance d'un préjudice, dommage matériel ou tort moral, est plus difficile que de faire état d'un intérêt non négligeable. Même si son importance n'avait pas été diminuée par les faibles exigences posées comme condition à l'octroi du droit de consultation, cette différence n'aurait eu que peu d'effets pratiques en raison du contenu très semblable des deux termes.

b. Le déroulement pratique de la consultation

A part l'article 8 ODMP qui prévoit la consultation sous forme d'envoi de copies de documents, l'ODMP et l'AFDMP ne prévoient pas de prescriptions supplémentaires concernant l'aspect pratique de la consultation. C'est pour cette raison que la Loi fédérale sur la procédure administrative (PA) a servi de base à la mise à disposition formelle des documents. Afin de créer un climat propice à l'instauration d'un rapport de confiance, il fut choisi une combinaison de décision officielle et de lettre personnelle où les copies de pièces de dossiers figuraient comme annexe principale.

Pour répondre aux exigences de limitation du droit de consultation (art. 6, AFDMP), les éléments exclus étaient dissimulés par des caviardages; dans certains cas, qui restèrent pourtant rares, les pièces n'ont pas été communiquées.

Le devoir de motiver tout refus de consultation (art. 35, PA) a posé un problème technique. Il était raisonnablement impensable de devoir justifier un à un des douzaines, des centaines, voire des milliers de caviardages. Nous avons ainsi choisi d'employer un système de légende comportant 12 chiffres reportant aux différentes justifications du secret en vertu de l'article 6 AFDMP et surtout de l'article 9 ODMP. Dans les cas précis où cette méthode de motivation schématique s'avérait insuffisante et lorsqu'il convenait d'ajouter des remarques précisant ou complétant les éléments donnés, celles-ci étaient incluses dans la décision elle-même.

Une autre possibilité de rationalisation se présentait là où le texte de motivation était répétitif: le recours à des éléments de texte préformulés permit d'éviter la rédaction intégrale de plusieurs textes identiques ou semblables; cela avait pour autres avantages d'éviter des différences d'interprétation non voulues et de garantir le droit à un traitement identique au niveau du droit.

Au plan de l'organisation du travail, le personnel du PS respecter les étapes suivantes:

Préparation: mise en place d'une banque de données contenant tous les numéros de référence des dossiers auxquels renvoient les fiches des requérants, soit environ 125'000 documents de 8 pages en moyenne.

1. Recherche de ces pièces de dossiers dans les archives dans l'ordre des demandes traitées.
2. Etablissement d'une ou, si nécessaire, plusieurs copies (établissement d'un dossier de référence).
3. Rangement des documents originaux dans les archives.
4. Traitement juridique des pièces en vertu des prescriptions matérielles de l'AFDMP et de l'ODMP, c'est-à-dire signalisation des éléments cachés avec des feutres fluorescents, attribution d'un numéro d'ordre selon légende; rédaction de la décision concernant la consultation.
5. Scanner les documents destinés au requérant.
6. Contrôle juridique du travail de scanning.
7. Envoi.

2. La consultation dans la pratique (les limites matérielles au droit de consultation)

Du fait que les documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat étaient placés sous la garde du PS (art. 8, lettre a, AFDMP), il conservait dans ses archives la majeure partie des documents à rendre accessibles à la consultation. Contrairement aux fiches, qui jusqu'en 1990 restèrent constamment aux mains du MPC puis furent également transférées dans les archives du PS, les documents antérieurs au 01.01.60 (documents dits „C“) avaient déjà été transférés aux Archives fédérales (AF) où les collaborateurs du PS établissaient directement les copies requises.

Les documents du MPC qui devaient pouvoir être consultés en vertu de l'article 1 AFDMP étaient les "documents que son service de police ou, sur mandat de celui-ci, les services de police cantonaux ont établis" (art. 3, al. 1, AFDMP). A quelques exceptions près, l'accès aux dossiers n'était possible que par l'intermédiaire des inscriptions reportées sur les fiches (date et numéro de référence des dossiers selon le plan des documents du MPC). La recherche n'a pas été étendue à d'autres

documents. L'endroit d'entreposage momentané des dossiers était sans importance particulière. Les dépôts autres que les archives du PS étaient celles du MPC, dépositaire de nombreux dossiers indispensables au travail courant (cf. chapitre V. Le traitement ultérieur des documents du Ministère public de la Confédération). Des documents qui étaient en possession d'autres offices (par exemple Office fédéral de la police) ont été pris en compte et donnés en consultation dans la mesure où des fiches les mentionnaient, ce qui concernait surtout les annotations portant sur le domaine de la drogue ou du faux monnayage. Pour des raisons juridiques et pratiques, le terme de documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat devait avoir un caractère formel. Différencier davantage ces documents en fonction du domaine traité n'aurait pas seulement nécessité des efforts disproportionnés mais aussi pu engendrer des vexations considérables. On peut donner comme exemple de cette problématique le rapport de synthèse établi par une police cantonale au sujet d'un cambrioleur, dont le contenu n'a que peu à voir avec la protection de l'Etat mais qui a néanmoins été incorporé dans les fiches et les dossiers fédéraux.

L'expérience accumulée par le Service du PS au fil de l'étude des fiches a pu être mise à profit lors de la procédure de consultation des dossiers (dès le 15.02.93); toutefois, il apparut rapidement que l'univers des dossiers s'ouvrait sur de nouvelles dimensions, particulièrement dans le domaine de la protection de tiers. Souvent, un même document faisait l'objet de demandes émanant de plusieurs personnes fichées et faisait parallèlement pour la Police fédérale office de source d'informations sur différentes autres personnes, plus ou moins nombreuses. Par son contenu, la matière concernant ces tiers variait, allant d'observations futiles à des données de caractère très négatif (par exemple: condamnations, impôts impayés, etc.) pour les personnes mises en cause, dont le lien avec la fonction de protection de l'Etat n'était souvent pas discernable. Lors de l'ouverture à la consultation, l'application des critères antagonistes relevant de la sécurité intérieure et de la protection des données personnelles posait d'épineux problèmes de pondération et rendait très difficile la détermination de limites claires en raison du tissu de relations constitué entre la police, le requérant et les tiers.

Article 9, alinéa 1, lettre a ODMP

Les quatre domaines de la protection de l'Etat déjà définis à l'article 5 ODSE (terrorisme, service de renseignement illicite, extrémisme violent et crime organisé) sont d'importance différente dans les documents de protection de l'Etat établis jusqu'à 1990:

- En ce qui concerne le terrorisme, le PS s'est efforcé dès le début de suivre une politique adaptée au potentiel de danger considérable que représente ce secteur hautement criminalisé. Le refus souvent total opposé aux demandes de consultation des fiches a été maintenu lors de la procédure de consultation des dossiers. En la matière, on ne s'est donc pas contenté de simples caviardage, cela dans un grand nombre de cas.
- Il en est pratiquement de même dans le domaine de l'extrémisme violent, moins fréquent et qui, en pratique, n'a pas dû être différencié du précédent.
- Le service de renseignement illicite a généralement joué un rôle lorsque les personnes concernées avaient des relations avec certains Etats du bloc de l'Est et leur représentation en Suisse. L'intérêt de l'Etat quant au maintien du secret a été

respecté de manière suffisante, en particulier en ce qui concerne les fréquentes écoutes téléphoniques ordonnées.

- Compte non tenu du fait que la notion de crime organisé n'est pas assez précisément définie, le Service du PS n'a pas été confronté à cette forme de danger. Les drogues et le commerce des armes étaient de la compétence de l'Office fédéral de la police. Il n'a pas été décelé de cas de blanchissage d'argent sale, d'activités mafieuses, ni de commerce de la drogue. Le commerce d'armes et de matériel sensible au titre de la non-prolifération nucléaire n'ont été rencontrés que dans une mesure assez modeste.

Environ 20 à 50% des documents traités par le Service du PS concernaient la lutte contre le terrorisme (y compris l'extrémisme violent) et l'espionnage, le reste devant être mis au compte de l'enregistrement de l'activité politique des citoyens. Cette large fourchette d'évaluation tient au fait que la Police fédérale associait souvent plusieurs scénarios de danger, par exemple, le danger communiste (donc politique) et l'espionnage au profit d'un Etat étranger, sans en spécifier les pourcentages relatifs ni les évaluer. Dans de tels cas, la politique suivie en matière d'octroi du droit de consultation a été relativement généreuse, entre autres du fait qu'en raison du temps écoulé mais aussi de la chute du bloc de l'Est l'intérêt au maintien du secret dans le domaine de la lutte contre l'espionnage avait disparu.

Article 9, alinéa 1, lettre b, ODMP

La notion d'"importants dispositifs, d'ordre tactique ou opérationnel, des autorités de protection de l'Etat" était principalement appliquée en matière de terrorisme et d'espionnage, pour imposer le secret vis-à-vis de la personne dont la mise sous écoute était ordonnée. Etablir une limite entre l'intérêt au maintien du secret face aux personnes suspectées d'une part, et l'intérêt des interlocuteurs d'autre part, a souvent représenté un travail ardu, le nombre de personnes innocentes utilisant le téléphone sous écoute étant généralement élevé. Du reste, le seul fait d'avoir plus ou moins par hasard téléphoné à la personne suspectée a été à l'origine d'un grand nombre d'enregistrements dans les documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat. L'écoute téléphonique représente une atteinte grave à la sphère privée et intime, et les tiers concernés se sont senties inquiètes et s'en sont souciés. C'est dans ce domaine surtout que sont apparues des réactions de colère et d'indignation, que se sont installées la méfiance et la peur.

Le dilemme entre protection de l'Etat et protection de la personnalité a généralement pu être surmonté par l'annonce aux requérants "inoffensifs" de l'existence d'une écoute téléphonique, accompagnée de l'assurance qui leur était donnée que la mesure ne les visait pas eux-mêmes. Bien que l'identité du suspect n'ait pas été révélée, ni la durée et le but de l'écoute, cette information a permis de calmer la plupart des personnes concernées.

Nous pouvons citer d'autres exemples de limitation du droit de consultation en vertu "d'importants dispositifs, d'ordre tactique ou opérationnel, des autorités de protection de l'Etat": dispositifs d'engagement de la police lors de manifestations, de surveillances ou recherches de personnes; opérations contre des services de renseignement étrangers; étude et expertise scientifique d'objets découverts ou d'armes et d'explosifs confisqués.

Article 9, alinéa 2, ODMP

Les raisons pour lesquelles le nom et les initiales des collaborateurs chargés des dossiers n'ont pas été communiqués aux requérants sont évidentes. Les caviardages correspondants (chiffre 1 des légendes) ont été très nombreux et ne permettaient pas d'appréciation en fonction de la situation, ce qui n'a toutefois pas été compris de l'ensemble des requérants.

Article 9, alinéa 3, lettre a, ODMP

Les caviardages visant à protéger la sphère privée de tiers ont représenté l'élément directeur le plus marquant de toute la procédure de consultation des dossiers. Leur volume équivaut à environ quatre fois celui des éléments maintenus secrets au titre de protection de l'Etat. La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de protection de la personnalité et le principe du droit à l'autodétermination individuelle en matière d'informations découlant de la Loi sur la protection des données nous ont guidé dans le travail de pondération des intérêts de tiers face à l'intérêt justifié du requérant à la consultation. Il a ainsi été possible d'établir une pratique pour un ensemble de questions qui s'est présenté pour la première fois de cette façon³. Il faut considérer comme très positif le fait d'avoir pu tenir compte de manière satisfaisante de l'intérêt légal et légitime de chacune des trois parties:

- le requérant et son droit à des renseignements,
- la Police fédérale et le maintien du secret pour les faits relevant de la protection de l'Etat,
- le tiers et la protection de sa sphère privée.

Quelques exemples illustreront le genre d'informations sur des tiers dont l'accès a été refusé au requérant:

- rapports d'identification et autres,
- données personnelles autres que celles généralement publiques, par exemple les curriculum vitae, les condamnations antérieures, les affaires de famille, les faits relevant de la sphère intime, les états de fortune, etc.,
- surveillances (contrôles postaux ou écoutes téléphoniques) et procédures d'enquête les concernant.

L'écoute téléphonique a nécessité un traitement plus différencié. De façon systématique, le nom de la personne mise sous écoute n'a pas été communiqué aux tiers et on ne leur a pas adressé de rapports d'écoute (dit „TAB“) établis par des commissaires, ni de procès-verbaux d'écoute (transcription mot à mot des conversations sur la base d'un enregistrement sur bande magnétique). Ce principe a été respecté, même si le nom de la personne surveillée était connu et si le tiers en question pouvait l'identifier au vu de l'ensemble des données obtenues. Des exceptions ont été faites dans le cas d'anciennes écoutes établies à l'encontre d'organisations politiques (PdT, LMR, CLI, "communes politisantes", imprimerie CEDIPS, Rédaction de "Vorwärts", Librairie Pinkus, etc.) ou de personnes dont il était connu qu'elles étaient surveillées (principalement des responsables du PdT). Pour éviter des atteintes à la sphère privée des interlocuteurs téléphoniques, il a néanmoins aussi été indispensable d'étudier ici cas par cas chaque document. Pour

³Pour plus de détails, voir E. Wendelspiess "Consultation des documents du Ministère public de la Confédération - L'exécution de l'arrêté fédéral sur la consultation des documents du Ministère public entre intérêts publics et privés", publication IDHEAP.

ce qui est du personnel des ambassades, il n'a été ni communiqué le nom, ni transmis de rapports ou procès-verbaux.

Lorsque l'intérêt public n'exigeait plus le maintien du secret des écoutes téléphoniques, la personne concernée par l'écoute a reçu systématiquement procès-verbaux et rapports après examen du contenu, comme dans les cas précédents. Pour ce qui est des procès-verbaux, qui sont notoirement des objets difficiles à traiter en raison des droits personnels des interlocuteurs, ce problème se posait moins car ils n'avaient en règle générale pas été conservés dans les dossiers, ayant déjà été éliminés en vertu de l'article 66, alinéa 1er PP.

Article 9, alinéa 3, lettre b, ODMP

Les personnes "ayant fourni en toute bonne foi des renseignements" à la police devaient être systématiquement protégées, à l'inverse des dénonciateurs. Il a souvent été difficile de faire une distinction exacte dans ce domaine. La protection était en règle générale accordée aux personnes qui n'avaient pas d'elles-mêmes contacté la police mais contactées et interrogées par cette dernière. Les personnes s'étant annoncées de leur propre initiative à la police pouvaient escompter le secret sur leur personne si, en raison d'une crainte légitime, elles avaient cru devoir accomplir un devoir civique et si les faits présentés justifiaient leur crainte. Quant aux dénonciations, dont on pouvait établir qu'elles avaient pour but de nuire à la personne mise en cause, elles ont par contre toutes été ouvertes à la consultation, avec le nom de leur auteur. C'était par exemple le cas en l'absence d'observations objectivement suffisantes pour étayer les soupçons communiqués. Lorsque la situation professionnelle ou sociale de l'informateur le justifiait, il a été posé une plus grande exigence en matière de capacité de jugement autocritique.

Article 9, alinéa 4, lettre a, ODMP

Les refus ou les limitations posées au droit de consultation dans les cas où il y a "risqué de compromettre une procédure en cours" concernent avant tout les procédures d'enquêtes (concernant la problématique de ce terme, voir chapitre VII, 3) de la Police fédérale mais aussi les procédures d'asile et de nationalisation ainsi que celles concernant l'entrée en Suisse et les visa, dans les cas où la police avait aussi à s'en occuper.

La consultation était autorisée lorsque:

- la procédure était vieille de plus de 10 ans,
- la procédure n'avait pas encore été abandonnée mais visiblement pas non plus poursuivie par la Police fédérale (il a souvent été oublié de signaler un abandon de la procédure).

Ce refus ou cette limitation du droit de consultation n'a eu d'influence pratique qu'en matière de terrorisme et d'espionnage.

Article 9, alinéa 4, lettre b, ODMP

Le devoir de maintien du secret à l'égard d'autres services de renseignement ou de sécurité n'est traité ni dans la législation suisse, ni explicitement dans les accords internationaux. Le fait que l'échange international de renseignements n'est régi que par un ensemble d'usages et d'habitudes a permis de nuancer la politique de

consultation. L'original de la communication n'a jamais été envoyé mais par contre des résumés, des traductions etc. La mention de la source était systématiquement caviardée; si on ne divulguait donc pas le nom de l'autorité dont émanait le rapport, le contenu faisait par contre l'objet d'une pondération des divers intérêts en jeu. Souvent, il était ainsi possible de découvrir son origine de manière indirecte, sans pour autant que le requérant puisse en tirer de certitude. A titre d'exemple, on peut citer ici la communication d'un fait qui s'était produit en Sicile: la source n'en était pas les services de renseignement italiens, mais bien les services américains (stationnement des troupes américaines en cet endroit).

3. Les voies de droit en matière de consultation des dossiers

L'AFDMP du 09.10.92 se limite à l'article 9 à prévoir que l'autorité de recours contre les décisions du PS est le DFJP. L'ODMP du 20.01.93 offre en plus au recourant la voie de la "solution de compromis". Après réception de la décision traitant de la demande de consultation et des copies de documents demandés, le requérant peut demander qu'on lui communique verbalement des informations supplémentaires et surtout qu'on lui explique les éventuelles restrictions portées à son droit de consultation. Il dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour faire valoir que tous les documents essentiels ne lui ont pas été transmis ou que son droit de consultation a été restreint de manière excessive. Le PS doit alors examiner ses griefs et rendre une nouvelle décision (art. 10).

La solution de compromis a été conçue en remplacement de la fonction du médiateur, instaurée pour la consultation des fiches (art. 13, ODSE). Tant en ce qui concerne l'ancienne procédure de recours par devant le Conseil fédéral que pour le recours par devant le DFJP en matière de dossier, le PS et les services concernés par l'instruction des recours se sont accordés sur le fait que les recours ne seraient traités qu'une fois le médiateur contacté, respectivement la procédure relative à la recherche d'une solution de compromis effectuée. Cet ordre de séquence des moyens de droit permettait d'une part des économies au niveau administratif et présentait d'autre part un avantage pour le recourant, ne l'assujettissant à un risque financier qu'à partir de la mise en route de la procédure de recours formelle.

Une autre possibilité offerte au requérant était la rectification des documents portant des mentions erronées. L'article 11 OFDMP lui confère le droit de faire rectifier ou de faire figurer une remarque mentionnant qu'il conteste l'exactitude de certaines données. Cette prescription de l'ordonnance est l'application dans le domaine de la protection de l'Etat de l'article 25 de la Loi fédérale du 19.06.92 sur la protection des données.

a. La procédure relative à la recherche d'une solution de compromis

Il s'agit d'une méthode nouvelle visant à décrire les rapports entre les autorités et les citoyens et d'instaurer un dialogue sur base de confiance réciproque. On entend par ce biais instaurer ou favoriser la compréhension mutuelle des positions des deux partenaires et maintenir à l'arrière-plan le strict aspect juridique, le côté formel de la procédure.

Dans la première décision, envoyée avec les copies de documents, le recourant se voyait offrir deux possibilités:

- la possibilité de faire appel au service de renseignement téléphonique,
- la solution de compromis.

Dès la réception d'une demande écrite, on tentait d'établir un contact téléphonique. Si ce moyen peut au premier abord paraître étonnant, il a très rapidement montré son efficacité. Le déplacement de représentants du Service du PS au domicile du recourant ou l'inverse aurait constitué un non-sens pour des raisons géographiques tout autant que pour des questions de temps et de coût. Du point de vue de l'organisation et à cause du devoir de maintien du secret, il ne pouvait être question de demander à la personne concernée de se rendre à l'office même. Même un échange épistolaire aurait été beaucoup trop compliqué et lourd.

Dans quelques cas, la conversation téléphonique ne put avoir lieu, soit parce que les requérants refusaient un tel mode de procéder, soit parce qu'ils ne pouvaient être atteints. Quand un contact verbal avait lieu, il était possible de répondre à des questions, de dissiper des malentendus, de donner des explications, de se montrer compréhensif, d'apaiser des craintes, de calmer les émotions; c'était, en quelques mots, l'occasion de discuter, de convaincre, de considérer objectivement la situation. Cela n'a pas toujours été simple, car les requérants fichés étaient dans une situation difficile, ceci d'autant plus s'ils supposaient que les collaborateurs du PS travaillaient comme agents de la Police fédérale.

Le personnel que le PS chargeait des discussions était composé de juristes qui avaient tous une trentaine d'années; cette tâche n'était pas forcément très appréciée, car elle exigeait beaucoup de doigté et une grande maîtrise de soi. Néanmoins, on peut estimer que ce travail et cette expérience tout à la fois est une réussite. Nos collaborateurs établissaient après la communication des notes qui en résumaient le contenu et le cours, et nombreuses sont en effet celles qui se terminent par: "accord du requérant obtenu". On indiquait par là que le succès du contact téléphonique permettait de rendre ce qui se nommait la seconde décision.

Lorsque le contact téléphonique ne pouvait pas être établi ou lorsque le requérant n'était pas satisfait du résultat, on essayait dans toute la mesure du possible d'en tenir compte dans la seconde décision. Les différences entre les premières et secondes décisions restaient limitées. Souvent, on parvenait à découvrir des documents qui jusqu'alors n'avaient pu être localisés ou à donner en consultation certains passages en découvrant encore une possibilité en ce sens dans la marge d'appréciation. Il est évident qu'on ne peut à l'intérieur d'un seul service éviter les problèmes découlant de certains parti-pris; on tentait d'y faire face en faisant traiter les premières décisions par la section "consultation" (signature du chef de section) et les secondes décisions par la service juridique ou par le service téléphonique (signature personnelle du PS).

Les statistiques confirment l'efficacité du filtre que constituaient ensemble le service de renseignement téléphonique et la solution de compromis: dans environ 10 % de l'ensemble des cas, les requérants ont accepté cette procédure, ce qui a permis de réduire le nombre des recours à moins de 1 %.

b. La procédure de rectification (art. 11 ODMP)

L'ODSE ne prévoyait pas de procédure de rectification. Afin de donner quand même aux requérants la possibilité de contester l'exactitude des faits, le service a mis au point une procédure spéciale de rectification. Cette dernière était conduite par le service juridique dans le cadre d'une simple procédure d'examen des preuves. Il corrigeait sur la fiche les inscriptions visiblement erronées (par exemple des données incorrectes concernant l'année de naissance, le lieu d'origine, la profession, l'état civil etc.) de sa propre initiative ou sur la base d'une preuve présentée par le requérant. Si la demande de rectification du requérant concernait le contenu de l'information enregistrée, l'inscription correspondante et le document étaient en règle générale pourvus d'un timbre notifiant la contestation; les explications du requérant étaient alors agrafées au document ou annexées au dossier, en quelque sorte en tant que présentation contraire. Cette procédure a été a posteriori ancrée légalement par l'intermédiaire de l'article 10 ODMP. Environ 5% des requérants ont demandé que leur fiche et leur dossier soient rectifiés. Nombre de requérants n'acceptaient pas cette possibilité de faire apposer une remarque de contestation sur les documents contestés et de porter au dossier leur propre présentation des faits. Bien que la loi n'ait pas prévu cette possibilité, ils demandaient la destruction des documents. Le maintien de la demande de destruction ou pour le moins de rectification des documents en dépit de l'absence de tout inconvénient en cas de renonciation, montre toute la signification et toute l'importance de cet élément de la protection de la personnalité (honneur, réputation, statut social). Par opposition, dans son article 15, l'Ordonnance sur la protection des données ne prévoit pas la possibilité de rectification pour les documents déjà livrés aux Archives fédérales mais uniquement la possibilité de faire mentionner sur le document le caractère litigieux ou erroné des données.

c. La procédure de recours (art. 9 AFDMP)

Lors de la procédure de consultation des fiches, le PS rendait ses décisions au nom du DFJP. Le requérant pouvait ensuite s'adresser au médiateur, sur quoi le PS rendait si nécessaire une seconde décision, contre laquelle il pouvait être fait recours par devant le Conseil fédéral (art. 12-14, ODSE).

La voie juridique a donné lieu à quelques discussions lors de la consultation des dossiers. Dans son message du 23.10.91 concernant l'AFDMP, le Conseil fédéral prévoyait que le DFJP ferait office d'instance de recours, sans pour autant qu'il ait été dit quoi que ce soit sur la suite de la voie juridique. Le Conseil des Etats l'approuva, tandis que le Conseil national se prononçait pour une voie de recours administratif menant directement du PS au Tribunal fédéral. Lors de l'élimination des divergences, les Chambres fédérales se prononcèrent contre la voie de recours administratif mais laissèrent dans le même temps ouverte la voie de recours au-delà du DFJP (art. 9, AFDMP).

Le Département fédéral des finances, en tant qu'éventuelle autorité d'instruction des recours se mit en contact avec le Tribunal fédéral le 09.06.1992 pour un échange de vues se rapportant à la poursuite correcte des voies de droit au-delà du DFJP. Le Tribunal fédéral, motivant sa décision de manière détaillée, s'est prononcé le 07.02.94 en ce sens que les décisions du PS pouvaient être combattues par recours

de droit administratif par devant le Tribunal fédéral; le nouvel article 100 de la Loi fédérale sur l'organisation judiciaire (OJ) excluait selon lui toute autre interprétation.

Avant que le premier recours ait dû être traité, U.Zimmerli reprit ce thème au sein du Conseil des Etats, au cours d'un débat sur la nouvelle Loi militaire, et proposa de compléter l'article 9 AFDMP en y ajoutant un second alinéa stipulant que le Conseil fédéral soit la dernière instance. La raison d'être de ce complément finalement adopté est que le texte d'introduction à l'article 100 OJ (exclusion du recours de droit administratif, "à l'exception des décisions en matière de protection des données"), complété par la LPD en relation avec sa lettre a ("Décisions concernant la sûreté intérieure et extérieure du pays") avait aux dires du proposant créé une situation floue.

Il faut ici remarquer: le fait que le Conseil fédéral ait d'une part été institué comme autorité de recours non seulement pour la consultation des fiches - en 1990, lorsque l'ODSE a été édictée, la LPD n'avait pas encore été promulguée - mais aussi ensuite pour la consultation des dossiers était une décision logique au vu de la nécessité d'une pratique cohérente (cohésion interne entre fiches et dossiers) en la matière. D'autre part, ce n'est pas sans réserves que l'on peut accepter l'élimination d'une possibilité du recours de droit administratif dans le domaine particulièrement sensible de la protection des données lors d'observations et d'enregistrements policiers. Au cours de cet échange de vues, le Tribunal fédéral avait clairement établi que la consultation et le traitement ultérieur de documents de la protection de l'Etat touchent un point essentiel de la protection des données. La nouvelle réglementation représente donc en principe un pas en retrait par rapport au but que poursuit la protection des données dans les relations Etat/citoyen. On ne peut la justifier que par la durée limitée de l'AFDMP, qui ne peut dès lors pas servir d'exemple à suivre.

La fonction de première instance de recours que l'AFDMP confère au DFJP a amené la question de la cognition. Se référant à l'article 49 PA⁴, le Service des recours du DFJP a tout d'abord défendu le point de vue qu'il s'agissait en l'occurrence d'une continuation administrative interne normale, et que l'instance de recours avait un droit d'examen entier, donc comprenant aussi le contrôle de l'appréciation. Le PS s'opposa à cette vision des choses en se référant à son indépendance à l'égard de directives (art. 8, al. 1, AFDMP). Examiner l'appréciation d'une autorité serait justifié dans les cas où l'autorité de recours a également un devoir de haute surveillance. Cela n'est pas le cas dans les relations DFJP/PS, indépendamment du fait que le cadre historique et politique s'y oppose. Lors des recours qui suivirent et modelèrent l'action pratique, on reconnut que le contrôle total de l'appréciation porterait atteinte à l'indépendance du PS à l'égard des directives.

⁴Loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021)

V. Le traitement ultérieur des documents du Ministère public de la Confédération

L'octroi d'un droit de consultation des fiches et des dossiers du MPC a été l'objectif principal tant de l'ODSE du 05.03.90 que de l'AFDMP du 09.10.92. Le traitement ultérieur des documents a été le second domaine que traitaient ces deux décrets. Il convenait, dès le début, de résoudre deux problèmes:

1. de quels documents le MPC doit-il encore pouvoir disposer afin d'être en mesure de remplir son mandat?
2. que faire des documents devenus inutiles?

L'attention devait tout d'abord être portée au sort futur des documents de la Confédération déposés auprès des polices cantonales. Le litige de 1990/91 concernant l'instance devant détenir le pouvoir décisionnel sur les documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat conservés par les cantons a été tranché le 25.01.91⁵ par le Tribunal fédéral en faveur de l'Etat central. Le Conseil fédéral attachait cependant de l'importance à la poursuite de sa collaboration avec les cantons. Dans l'article 11, alinéa 3, ODSE, il avait déjà donné mandat au PS d'indiquer aux services de renseignement et de sécurité cantonaux les documents qu'il convenait d'éliminer ou de détruire. Dans sa lettre du 08.07.91, le PS recommandait ainsi aux Directeurs des polices cantonales de "sélectionner dans le but d'une utilisation future" certains documents fédéraux établis pour assurer la sécurité de l'Etat déposés auprès des cantons (doubles, travaux préparatoires etc.), tout particulièrement les documents concernant les procédures d'enquête de police judiciaire, d'autres procédures (par exemple interdictions de séjour en Suisse, opérations en cours en matière de lutte contre le terrorisme, lutte contre l'espionnage, lutte contre l'extrémisme violent et le crime organisé), ainsi que les documents ayant été établis après l'entrée en vigueur de la liste négative du 19.01.90. Tous les autres documents devaient être détruits.

Cette lettre a malheureusement donné lieu à d'assez nombreux malentendus. Toutefois, la cause première de l'insécurité qui s'est établie provient en fait de l'article 11, alinéa 3, ODSE lui-même. La conservation ("retrait") de documents de ce type n'aurait absolument pas été nécessaire, car simples annexes des documents fédéraux conservés dans les cantons, ils n'avaient ni caractère indépendant, ni spécifique. Il est plausible qu'on ait préféré une gestion parallèle, c.-à-d. double, et que l'on n'osait pas simplement déposséder les cantons de leurs dossiers fédéraux existants. Leur utilisation ultérieure n'aurait cependant été possible qu'accessoirement à celle des dossiers fédéraux (les cantons assurant une simple fonction auxiliaire en matière de protection de l'Etat fédéral). C'est ainsi qu'il faut comprendre le fait que plusieurs cantons exploitaient en 1994 encore des dossiers fédéraux antérieurs à 1990, et qui auraient en principe dû être depuis longtemps soit détruits, soit transmis aux archives.

Le 04.11.93, le PS écrivait pour cette raison à tous les directeurs de police et aux services de sécurité des villes de Berne et de Zurich pour faire le point avec eux, les priant de bien vouloir lui communiquer leur décision officielle concernant le sort futur

⁵ATF 117 I a 202 ss.

des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat en leur possession. L'enquête a montré que cinq cantons et une ville (Appenzell Rhodes-Intérieures, Obwald, Schwyz, Uri, Ville de Berne) avaient entièrement détruit leurs dossiers, que quatre cantons (Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Neuchâtel) les avaient entièrement archivés avec interdiction absolue d'accès. Tous les autres cantons ont

- a. en partie détruit et en partie archivé les dossiers,
- b. en partie maintenu certains dossiers dans leurs registres,
- c. en partie adopté une réglementation d'accès pour certains organes cantonaux.

Dans le courant de l'année 1994, le PS rappela aux cantons que, en vertu de l'article 8, lettre b, AFDMP "les copies de documents qui sont conservées par les cantons ne doivent plus être utilisés à des fins de police". Cette indication a été liée à la recommandation de détruire l'éventuel stock de dossiers qui subsisterait ou de l'archiver avec un délai d'interdiction absolue d'accès de 35 ans au minimum. Cette mesure était entre autres justifiée par le fait que les dossiers établis avant 1990 ne présentaient très probablement plus d'intérêt. Si un canton entendait malgré tout maintenir l'utilisation de tels dossiers pour des raisons policières particulières, il devait dès lors les considérer comme dossiers cantonaux, indépendamment de leur origine et aurait avantage à les désigner ainsi et à les conserver à l'écart des dossiers fédéraux en cours. Nous avons de plus expressément attiré l'attention de ces cantons sur le fait que toutes les questions relevant du droit de protection des données, liées à leur caractère policier (droits à l'information et droits de consultation et de rectification), sont également régies par le droit cantonal.

Les documents du Service de police du MPC se caractérisaient par leur séparation en fiches (une ou plusieurs feuilles de cartothèque) et en dossiers. Près de 820'000 fiches vertes (feuilles de cartothèque) de format A5 forment le registre principal. Chaque fiche contenait au moins une inscription mais, après des décennies d'utilisation, en portait parfois plusieurs centaines, c'est-à-dire qu'elle était en fait constituée de tout un paquet de feuilles portant des inscriptions sur les deux faces. Ce registre principal donnait accès à un corpus d'information comportant 15'750 dossiers, c'est-à-dire 1,3 kilomètre de documents. Les fiches servaient ainsi d'une part d'instrument de contrôle de gestion et d'autre part de clef d'accès aux dossiers, les inscriptions datées des fiches faisant référence au plan des dossiers établi par le MPC. Sans ces indications inscrites sur les fiches, il était impossible de découvrir les documents souhaités. Dans leur grande majorité, les fiches portaient le nom d'une personne physique ou d'une organisation; certaines, rares, traitaient d'événements ou de domaines particuliers. Les dossiers par contre étaient le plus souvent consacrés à des domaines particuliers, les dossiers concernant des personnes faisant plutôt figure d'exception. On constate déjà de manière très évidente que le rapport fiches/dossiers ne se résume pas uniquement à un rapport que l'on pourrait formuler brièvement résumé/compte-rendu détaillé. Les inscriptions individuelles sur les fiches étaient bien des résumés de données des dossiers, mais elles ne concernaient toujours que la personne fichée. Le même dossier contenait souvent par ailleurs non seulement d'autres noms mais débordait en plus fréquemment du domaine dans lequel cette personne était impliquée. Lors de la procédure de consultation, il apparut que plusieurs personnes demandaient à consulter le même document, qui n'avaient pas forcément de point commun autre que le fait d'être citées dans le même document. Pour d'autres indications

concernant la structure des documents, les registres connexes etc., il est utile de se référer au rapport de la CEP du 22.11.89 ainsi qu'à l'annexe C.

Tant l'ODSE (articles 4, 10 et 11) que l'AFDMP (art. 2, al. 3 et 4, art. 7) règlent le traitement ultérieur de l'ensemble de cette masse documentaire. Deux étapes se dessinaient dès l'abord:

1. Le PS prend sous sa garde ces documents afin de pouvoir effectuer la procédure de consultation; en même temps, il remet à titre provisoire au MPC les documents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.
2. A la fin de la procédure de consultation, le PS décida quels documents il convenait de laisser définitivement au soin du MPC; il fit transférer tous les autres aux Archives fédérales.

L'exécution de ces tâches exigea une série de mesures d'organisation qui n'étaient pas très simples, le MPC admettant lui-même que son système de classification n'était pas uniforme, voire en partie même dénué de tout concept de base. Dans un premier temps, le PS et le Procureur général de la Confédération établirent d'un commun accord un catalogue de critères simples destiné à un tri sommaire des fiches. Le MPC reçut les fiches indispensables à son travail sous forme de copies. Dans un second temps, il fallut séparer les fiches en fonction de la date de référence du 15.05.90⁶. Les fiches postérieures à cette date restaient au MPC, les fiches antérieures rejoignant les archives du PS. Dans un troisième temps, on s'attela au tri affiné des fiches triées sommairement à l'intention du MPC, sur la base d'un catalogue de critères cette fois cependant plus précis et détaillés.

Une différence majeure d'avec le tri sommaire a été en plus que l'examen ne portait plus sur l'ensemble de la fiche mais sur chaque inscription séparément, avec pour objectif de séparer les inscriptions nécessitant ou non la poursuite de leur utilisation.

Cette façon de procéder ne garantissait cependant pas encore un déroulement fonctionnel parallèle entre les domaines respectifs du PS et du MPC. Si, au niveau des fiches, les originaux restaient tous aux mains du PS, le MPC recevant les copies utiles à l'exécution de son mandat, des raisons techniques s'opposaient à l'utilisation de la même méthode pour les dossiers; en effet, dans de telles conditions, exigeant un volume de travail exagéré, la tâche aurait été impossible à maîtriser. Partant, la circulation de documents entre les deux organes était inévitable. Pour des raisons évidentes, le MPC devait parfois recourir à des fiches qui ne lui avaient pas été attribuées lors du tri sommaire et à des dossiers anciens qui, conformément à la ligne de séparation citée plus haut, n'étaient plus en sa possession. Dans les deux cas, il devait livrer au PS un bref justificatif. En sens inverse, le PS devait aller chercher au MPC des documents nécessaires à la procédure de consultation.

Dès le départ, il était évident que se manifesteraient des points de vue différents en ce qui concerne les demandes de la Police fédérale en matière de communication de documents. Pour les représentants de la Police fédérale, cette procédure était l'expression et la suite logique de la condamnation publique de ce qui avait été pendant les dernières décennies le mode de travail du MPC, telle qu'elle avait été

⁶A cette date, le registre principal a été "gelé", le MPC devant établir de nouvelles fiches pour toutes les nouvelles actions.

résumée dans le rapport de la CEP. De sa part, le PS devait tenir compte des craintes existant de voir la Police fédérale continuer à travailler dans son ancien style et chercher à récupérer son ancien stock d'informations de manière illégale. Il importe donc dans ce contexte de noter que nous n'avons rien constaté qui pourrait aller en ce sens, malgré la différence des mandats officiels, il a toujours été possible de trouver une entente.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la tri définitif des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat est couplée à la fin de la procédure de consultation. Le point de départ de cette procédure de séparation et ainsi du quatrième et dernier temps de notre travail a donc été la sélection des inscriptions sur fiches qui subsistaient après le tri affiné et qui, selon le MPC, devaient être enregistrées dans la banque de données „ISIS”.

De ces inscriptions dépendait le sort des documents connexes, si bien que la dissolution du Service du PS concorda avec une claire séparation en documents qui resteraient définitivement aux mains du MPC et en documents conservés en garde par le PS, qui, avec l'ensemble des fiches originales ont été versés aux Archives fédérales.

Le rapport (annexe C) de Willy Wenger, ancien collaborateur du MPC attribué au Service du PS en 1990, informe de manière plus détaillée sur les quatre étapes brièvement présentées ici.

VI. L'organisation du Service du Préposé spécial

Les attributions générales du PS exigeaient que soit mis sur pied un nouveau service comportant certaines structures destinées à permettre la gestion du mandat tant dans le domaine des tâches à accomplir, que ceux de l'organisation et du personnel. Les collaborateurs principalement requis dans la phase initiale devaient être des spécialistes dans le domaine des documents secrets relevant de la protection de l'Etat. Il fallut ainsi au début pour remplir les tâches du mandat faire appel à des fonctionnaires du MPC. Des spécialistes de haut niveau en traitement électronique des données de même que des auxiliaires externes furent indispensables pour établir la programmation et assurer l'installation ainsi que le service des banques de données diverses, de même que pour traiter les données des 320'000 demandes de consultation et des 820'000 pages de couverture de fiches. Etant donné que le volume des données à recueillir dépassait de loin les capacités du service en voie de constitution, certains mandats ont du être attribués à l'extérieur.

1. La consultation des fiches

Après une première phase de consultation personnelle à la Taubenstrasse, qui se déroula encore avant la nomination du PS, on commença, vu le grand nombre de requérants, à donner accès aux fiches par l'intermédiaire de copies comportant des caviardages. Au début de cette deuxième phase de consultation, les caviardages étaient encore établis par des agents de la Police fédérale. Des juristes principalement recrutés dans les tribunaux et les universités furent mis à contribution pour faire en quelque sorte office de service de contrôle. Etant donné le seul mandat de contrôle exercé au début, il furent en mesure de se familiariser progressivement avec un domaine délicat, qui leur était jusqu'alors encore inconnu. Dans une troisième phase, les différentes tâches furent entièrement assumées par des collaborateurs du PS, ainsi entre autres les restrictions portées au droit de consultation. Le PS put dès lors et pour la première fois prendre en main, par l'intermédiaire de ses collaborateurs, l'ensemble des éléments de la procédure. Seul l'encadrement administratif du personnel restait aux mains du MPC.

Le PS disposait ainsi d'un service fort de 80 personnes pour gérer le mandat de consultation des fiches. Ce personnel a dû constamment évoluer, tant en quantité qu'en qualité, de manière à s'adapter aux besoins en constant changement. L'équipe se composait en premier lieu de dactylos, de juristes, de même qu'en auxiliaires de qualifications diverses. Comme il n'était pas possible de prévoir la fin de la procédure dès son début, la direction du service choisit de recourir à la solution d'engagements de courte durée. La composition du service fut donc soumise à de fortes fluctuations. Les cadres ont dans les premiers temps fréquemment été exposés à la critique publique. Les fréquents changements de collaborateurs à tous les échelons hiérarchiques s'expliquent aussi du fait de la forte pression politique exercée et par les attentes impatientes du public aussi bien que des requérants. Les pertes de savoir-faire étaient par conséquent importantes et le temps de familiarisation et d'encadrement nécessairement réduit à un minimum. Il fallut aussi s'accommoder d'une augmentation du risque d'indiscrétions. On peut après coup noter que, dans la procédure de consultation des fiches, il n'a pas été accordé assez de valeur à la cohésion de la politique du personnel. Ces temps agités ne permirent pas de se soucier suffisamment de continuité. Une grande monotonie, tant dans le

domaine juridique que dans le domaine administratif, caractérisait par ailleurs le déroulement de la procédure. Cela entraîna nécessairement des problèmes de motivation parmi les collaborateurs, à quoi il faut encore ajouter la faible reconnaissance accordée au travail effectué.

2. La consultation des dossiers

Au début de la phase de consultation des dossiers, on tenta de corriger les erreurs constatées précédemment au niveau du déroulement de la procédure et du recrutement du personnel. Les collaborateurs pour les postes à pourvoir furent dès lors recrutés par voie de publication normale dans le bulletin des emplois fédéraux. La quantité de candidats qui se présentaient, en partie due à la récession, a grandement facilité le choix d'un personnel qualifié. La possibilité croissante d'offrir des emplois à plus longue durée au personnel juridique a renforcé l'intérêt des candidats à un poste auprès du PS. Si la pénurie de moyens financiers et le plafonnement des effectifs qui en découlait ont été des facteurs négatifs, il n'ont pas pesé de manière décisive sur la durée totale de la procédure et la qualité du travail effectué. Les engagements de durée limitée dans les divers secteurs du service ont permis de lutter contre la monotonie propre au fonctionnement du système; la motivation et la qualité des résultats s'en sont ressenties positivement. Dans le cas de la consultation des fiches, les restrictions du droit de consultation étaient justifiées par le biais d'une décision standard générale. C'est n'est qu'après que le médiateur ait donné sa recommandation concernant les caviardages que les restrictions ont été justifiées une à une et individuellement pour chacun des requérants. Durant la procédure de consultation des dossiers par contre, le juriste chargé du travail disposait, pour justifier chaque caviardage, d'éléments de texte préformulés ou pouvait au besoin traiter les demandes du requérant individuellement. Cette méthode de travail s'est révélée positive tant pour ce qui est du plaisir à travailler que pour le rendement même du travail.

3. L'archivage

La décision parlementaire de ne pas détruire les documents du MPC devenus inutiles, à l'encontre de ce qui avait été prévu à l'article 10 ODSE, mais de les transférer aux Archives fédérales, mobilisa pendant deux ans des ressources supplémentaires. Les documents qui n'étaient plus indispensables devaient ainsi être traités, tant au niveau des données que techniquement, afin d'être rendus accessibles et utilisables, à des fins scientifiques entre autres, dans les Archives fédérales après le délai d'attente. Ils devaient de plus répondre aux exigences élevées demandées par leur archivage aux Archives fédérales. En moyenne, dix collaborateurs du PS ont travaillé pendant deux ans à temps plein à l'archivage des documents, sans compter les conseils techniques constants d'un collaborateur des Archives fédérales.

4. La phase de la dissolution du service

De premières enquêtes statistiques, de même que les données connues de la procédure de consultation des fiches permirent de proposer un délai de trois ans pour la procédure de consultation des dossiers. Condition impérative pour que la procédure puisse se dérouler normalement, le PS devait disposer jusqu'au début de la phase de dissolution d'un personnel suffisant, formé de collaborateurs spécialisés

et expérimentés. Un groupe de travail fut donc créé en 1994 dans le but d'élaborer un ensemble de moyens permettant de garantir une capacité de travail satisfaisante et la motivation nécessaire, tant qualitativement que quantitativement, malgré la dissolution prévue du service.

Il convenait en outre de définir clairement dans quelle mesure et à quelles conditions il était possible de donner au personnel une garantie concernant le maintien de son emploi, de manière à ce qu'il accepte de se le lier au service jusqu'à l'extrême fin de la procédure de consultation des dossiers. Le groupe de travail dut à cette fin préparer un plan social. Au début, le Département ne voulait et ne parvenait pas à se décider à donner une quelconque garantie, même limitée dans le temps. Plus tard, le Chef du Département a accepté de stipuler qu'à l'intérieur de son département les collaborateurs du PS auraient - à qualification égale - le droit d'être choisis en priorité. A l'exception de deux fonctionnaires qui avaient à l'époque été repris du MPC, tous les collaborateurs du Service du PS avaient le même statut d'"employé non permanent", bien que nombre des 52 collaborateurs chargés d'assurer la consultation des dossiers aient participé à cet effort pendant plus de 6 ans.

Nous devons aujourd'hui malheureusement constater que dans l'administration fédérale, un instrument adéquat permettant à la direction de réagir rapidement aux besoins du service n'existe que d'une manière rudimentaire. Ceci est valable, dans la même mesure, soit pour la création d'un service (recrutement du personnel nécessaire), soit pour sa dissolution (plan social, reclassement du personnel). Ainsi la recherche de solutions a été limitée par le droit applicable au personnel et par la politique en matière de personnel.

VII. Les documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat jusqu'en 1990 Observations - appréciations - perspectives

1. Remarque préliminaire

Deux études ont eu pour sujet le thème des documents relevant de la protection de l'Etat: les rapports du 22.11.89 et du 29.05.90 de la CEP et le rapport de l'historien Georg Kreis, paru en 1993. Pour deux bonnes raisons, il vaut cependant la peine de s'y arrêter une nouvelle fois. D'une part, on est en droit de supposer qu'il existe un intérêt public à ce que le Préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat présente un rapport général où il ferait part de ses observations en tant que gestionnaire des intérêts de nombreux citoyens tout à la fois consternés, surpris, fâchés et désécurisés. D'autre part, les expériences faites lors de l'octroi de la consultation de dossiers aux requérants méritent d'être retenues pour la postérité. Cette affaire permet de profiter des connaissances accumulées et pouvant être d'utilité pour le maintien d'un équilibre entre les mesures indispensables visant à empêcher des événements représentant un risque pour l'Etat d'une part, et la garantie des droits fondamentaux des personnes touchées d'autre part.

De l'ensemble de la masse documentaire (820'000 fiches, 1,3 kilomètre de dossiers), il a été donné connaissance de 40'000 fiches et d'environ un million de pages de documents, qui ont donc toutes été étudiées par le Service du PS. On peut se demander si on peut fonder des considérations générales concernant l'essence même et sur l'efficacité de la protection de l'Etat jusqu'en 1990, sur cette base relativement mince. On peut tout particulièrement objecter que l'impression générale laissée par l'étude des documents relatifs aux personnes ayant requis la consultation de leur dossier personnel ne serait pas représentative de l'ensemble des documents, conduisant par là même à une distorsion, surtout si l'on considère que deux tiers de toutes les fiches concernent des étrangers, alors même que ces étrangers ne représentent qu'une infime minorité des requérants. L'importance et l'efficacité de la protection de l'Etat dans ses rapports avec les étrangers reste donc dans l'ensemble un domaine mal connu. Malgré cela, nous estimons qu'une expérience peut être utile même si ses bases n'ont pas été soumises à un examen scientifique critique complet. Il n'est pas probable que les concepts et méthodes de travail de la Police fédérale aient présenté de fortes différences dans les domaines actuellement connus et dans les domaines soustraits à notre analyse. Avec la prudence requise, on peut donc admettre que des généralisations sont permises, et même indispensables.

2. Les menaces, telles qu'on se les représentait

Dans la législation suisse, la protection de l'Etat n'est définie nulle part. Dans la réalité juridique, cette appellation recouvre l'activité policière censée garantir la sécurité intérieure du pays par le biais de mesures préventives (voir à cet effet le projet de la Loi fédérale sur des mesures visant au maintien la sûreté intérieure, art. 1 et 2). A l'époque comme de nos jours, le travail de base consiste à obtenir des informations sur des scénarios comportant un risque pour la communauté. Ce travail de base est influencé par la représentation que l'on se fait du risque à l'époque

considérée. On peut, en simplifiant, constater que la conception de la protection de l'Etat a depuis la seconde guerre mondiale été dominée par l'idée que le communisme était la principale source de danger. L'observation et la connaissance du mouvement communiste ont donc tout naturellement été les deux fers de lance des activités d'information et de renseignement. Cela s'est fait en grande partie en conformité avec l'opinion publique que la Suisse partageait à l'époque avec l'ensemble du monde occidental. Cette représentation du risque, presque monolithique et centrée sur un seul ennemi, perdit lentement de son relief parallèlement à l'évolution et aux développements sociaux qui suivirent les années 60.

L'activité de la Police fédérale se concentra ainsi sur la gauche politique dans son ensemble et sur tous les nouveaux mouvements critiquant notre système ou sur les groupements dits alternatifs (pacifistes, opposants aux centrales atomiques, mouvement féministe, comités de soldats etc.). Tout ce qui manifestait de l'indépendance par rapport aux modes de vie et de pensée traditionnels, risquait - moins selon un plan systématique qu'en vertu du hasard - d'être fiché. Par conséquent, on peut dire que le service de protection de l'Etat contribua au cours de années 70 et 80 à discipliner la minorité politique suisse.

D'autres domaines à risque apparurent, entre autres en raison du terrorisme et de l'extrémisme violent, qui prirent leur essor en Europe et au Proche-Orient. La Police fédérale a accordé l'attention nécessaire à ces développements, qui se sont principalement traduits en Suisse par l'existence d'un groupe de sympathisants apportant des contributions au plan logistique; la Suisse a ainsi satisfait à ses engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme (cf. Convention européenne du 27.01.77 pour la répression du terrorisme; RS 0.353.3).

La lutte contre l'espionnage est une constante et donc un des domaines classiques de la protection de l'Etat. La Police fédérale a surtout prêté attention aux étrangers et aux représentations diplomatiques des pays de l'Est. Le droit de libre circulation des représentants diplomatiques dans le pays hôte, ancrée dans le droit international public, est souvent utilisé aux fins d'activités de renseignement illicites, et le pays hôte est en droit de prendre à leur encontre des mesures de défense, qui restent cependant très mesurées. L'attention soutenue dont la Police fédérale gratifiait les ambassades et consulats des pays du bloc oriental explique la part assez considérable qu'occupent les dossiers consacrés à ce domaine de la protection de l'Etat. Ce qui frappe ici, c'est la fréquente combinaison entre la défense contre l'espionnage et la lutte contre le communisme. Dans la ligne de mire, on trouve surtout les personnes provenant de ces pays mais domiciliées en Suisse, puis des Suisses ayant des contacts particuliers avec ces pays. On n'en restait cependant pas à cette double suspicion en tant que point de départ. Des citoyens suisses qui entreprenaient des voyages à destination de ces pays étaient contactés et avertis qu'ils pourraient y être recrutés par les services secrets pour collaborer à leur activité de renseignement. L'objectif des contacts était d'une part, d'"immuniser" ces personnes et d'autre part, d'obtenir des informations sur les méthodes employées par lesdits services étrangers.

3. Les instruments de la protection de l'Etat

L'expérience du PS a confirmé les observations contenues dans les rapports de la CEP du 22.09.89 et du 29.05.90. La CEP a constaté que, pour assumer sa fonction de police politique et préventive (observation et prévention de comportements susceptibles de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse), la Police fédérale pouvait se prévaloir de l'Arrêté fédéral du 21.04.58 et de l'article 17 PP. Elle a cependant critiqué le fait que

- en l'absence de représentations cohérentes concernant les risques encourus, les fonctionnaires ne disposaient pas de directives ou de lignes directrices de portée générale,
- il n'avait pas été établi de critères matériels en vue de structurer l'observation et l'enregistrement de faits relevant du domaine de la police politique,
- on récoltait des informations inutiles, voire erronées et en tirait logiquement de fausses déductions,
- des informations étaient en partie utilisées à mauvais escient, c'est-à-dire que leur transmission constituait une atteinte aux exigences légales en matière de protection des données,
- ainsi, le manque de caractère concret et de mise à jour du mandat policier général a conduit à des atteintes à la sphère privée (restrictions au niveau de l'exercice de droits politiques et de la jouissance de droits fondamentaux).

Il faut se demander quelles sont les raisons profondes de cette évolution. Le point de départ causal en est une des caractéristique de l'organisation suisse de la protection de l'Etat, à savoir la double fonction de la Police fédérale en tant qu'organe premièrement compétent pour des faits relevant de la police judiciaire (police répressive ou police criminelle) en matière de droit pénal fédéral et accessoirement en tant qu'autorité en charge de la police préventive ou politique (service d'information et de renseignement aux fins de protection préventive de l'Etat). Les deux textes légaux cités (en particulier l'art. 17 PP) ont conféré une base juridique expresse au mandat d'assurer la protection de l'Etat; le mal provient en fait en grande partie de l'absence de réglementation concernant la procédure à suivre. De même qu'il est nécessaire, dans le cadre de la police judiciaire, de suivre des règles de procédure en vue d'atteindre le but stratégique - la recherche et la condamnation des auteurs de délits - , il aurait fallu mettre en mains de la Police fédérale les moyens d'opération par le biais desquels elle aurait cherché à réaliser son mandat d'observation de processus dangereux, ainsi que de collecte, de traitement et transmission d'informations. Une simple concrétisation et mise à jour du mandat policier général à l'aide de directives concrètes n'aurait cependant pas été suffisante; il aurait surtout fallu établir des démarches formelles pour les divers éléments de la procédure: comment et avec quels moyens observer les déroulements de faits relevant de la protection de l'Etat, comment collecter, enregistrer, contrôler et transmettre les informations? Existe-t-il des moyens de contrainte (par exemple perquisitions, contrôles postaux, écoutes téléphoniques) et si oui, lesquels et sous quelles conditions? C'est donc en premier lieu le législateur qui est interpellé. Si la lacune a été comblée, cela s'est fait de manière critiquable. Faute de base légale, la Police fédérale a "emprunté" les instruments de procédure qui lui étaient familiers de par son activité de police judiciaire, en particulier la procédure d'enquête et les écoutes téléphoniques. Tandis que pour ces dernières, on peut au moins relever que la Loi fédérale du 23.03.79 sur la protection de la vie privée a modifié l'article 72 PP en ce sens qu'elle autorise aussi les écoutes

téléphoniques en vue de prévenir les actions répréhensibles, la "procédure d'enquête" garde intégralement ses traits empruntés à la police judiciaire (art. 100 ss., PP) mais est devenue un des principaux instruments d'investigation de la police politique. L'observation et la collecte d'informations, c'est-à-dire le service de renseignement secret de la protection de l'Etat a été conduit sous la forme d'une procédure pénale dans les cas "suspects", même si, sur le moment, il n'existait régulièrement pas encore d'indices concrets concernant des faits délictueux déjà commis⁷.

Le transfert d'éléments de la procédure pénale dans un domaine apparenté, qui n'est pas défini avec précision est politiquement et juridiquement répréhensible. La problématique de l'Etat de droit avant 1990 est liée à ce mélange d'activités relevant du renseignement et du service secret avec des moyens de contrainte relevant de la procédure pénale. Une intervention énergique contre une personne soupçonnée d'avoir commis un délit est éthiquement justifiée, mais ne l'est plus lorsque la suspicion porte uniquement sur un délit pronostiqué. Il est évident que dans ce cas, l'Etat n'est pas obligé de regarder en se croisant les bras, mais les instruments à mettre en oeuvre doivent être pondérés en fonction des droits de la personne concernée. La situation antérieure à 1990 était intolérable. Les conditions permettant une procédure d'enquête de police judiciaire faisaient défaut dans le domaine de la police préventive. La Police fédérale n'en "enquêtait" pas moins. En droit, enquêter veut dire: étudier les circonstances entourant un acte criminel, prendre des mesures visant à s'assurer des moyens de preuve (réculte des traces par les services d'identification), rechercher les auteurs de délits en fuite ou inconnus (voir art. 100 ss., PP). Dans le service de police préventive, les informations recherchées sont de nature tout à fait différente.

La situation est encore plus grave dans le cas des écoutes téléphoniques. Bien que l'article 72 PP autorise le recours à cette mesure en vue d'empêcher un comportement délictueux dans le cas où des circonstances précises permettent de prévoir qu'un tel acte est en préparation, la mesure fut rarement prise dans des cas où les circonstances permettaient de conclure à la préparation ou à l'exécution prochaine d'un délit. La mesure était donc autorisée sur la base d'une supposition sujette à bien des interprétations. En cas de suspicion de ce type, ce n'est pas seulement la réalisation de l'acte délictueux qui est incertaine mais aussi sa gravité.

La Police fédérale ouvrant des procédures sur la base de vagues soupçons, les instruments d'enquête et écoutes téléphoniques, adoptés de la procédure judiciaire, de nature différente, sont devenus les instruments principaux de la protection préventive de l'Etat. De telles mesures, qui sont foncièrement justifiées à l'encontre de criminels, s'avèrent cependant disproportionnées face à des personnes innocentes et portent donc atteinte à la personnalité. L'approbation des écoutes téléphoniques par le Président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral

⁷Il ne s'agit pas simplement d'une interprétation des faits mais cela correspond au point de vue exprimé par le MPC antérieurement au début de la consultation des dossiers selon l'AFDMP du 09.10.92. L'art. 2, al. 2 de cet arrêté stipule que ce dernier n'est pas applicable dans le cas de procédures pénales qui, le 16.05.1990 n'étaient pas encore liquidées. Le MPC était d'avis que les documents qui concernaient une procédure d'enquête dans le cadre de la protection politique de l'Etat, ne devaient pas être donnés en consultation aux requérants. Le 16.05.90, un grand nombre de procédures d'enquête de ce type étaient encore en cours, car ayant été oubliées, elles n'avaient pas été expressément abandonnées. Si le Service du PS avait suivi l'avis du MPC, il n'aurait pas été donné connaissance aux requérants de parties étendues de leur dossier, qui comportaient des données particulièrement importantes au plan de la protection de la personnalité.

tenait et tient encore lieu de caution d'Etat de droit; en réalité, cet examen ne peut représenter plus que l'évaluation d'un pronostic, ce qui est incertain pour la police ne pouvant devenir certain par le recours à une procédure de contrôle judiciaire. Nous entendons simplement par-là que l'appel à un juge n'est pas le moyen idoine de résoudre un problème et de supprimer ou réduire tout danger de bavure policière dans le cadre d'affaires criminelles.

Nous devons ici attirer l'attention sur un autre défaut, qui met en lumière l'importance très différente que la procédure pénale ordinaire (police judiciaire) et le service de renseignement secret (police préventive) accordent à la protection de la personnalité. Si dans le premier cas, un développement s'est fait sur plusieurs décennies (entre autres sous l'influence de la CEDH), qui assure aux personnes mises en cause une protection juridique d'excellent niveau, on ne peut que difficilement discerner une évolution semblable dans le domaine de la police préventive. Les autorités ne s'y contentant pas uniquement d'observation et de récolte de renseignements mais mettant souvent sur pied des actions de grande envergure (par exemple contre-espionnage), ce fait représente un problème bien réel. La différence est particulièrement frappante au niveau de la collaboration internationale: entraide judiciaire en matière pénale et échange de renseignements dans l'action préventive. L'aide mutuelle souhaitable et même indispensable pour la recherche d'auteurs de délits de droit pénal est accordée à la condition expresse que ces derniers n'encourent pas de risques de condamnation autres ou supplémentaires à ceux qu'ils encourent dans le pays dont il sont ressortissants. L'échange de renseignements entre services secrets au niveau mondial, et les actions qui en découlent, ne sont limités par aucune norme légale; ils sont uniquement régis par des considérations relevant de la stratégie policière et éventuellement par des considérations politiques. Il n'y a pas eu ici d'examen analogue à celui subi par "l'ordre public". Le devoir réciproque de maintien du secret est une création juridique des services de renseignements et de sécurité eux-mêmes, sans base explicite dans les législations nationales ou internationales. Leur reconnaissance au niveau du droit international public n'est pas tranchée. Il s'ensuit un manque de règles susceptibles de protéger les personnes mises en cause contre une circulation d'informations préjudiciable et abusive.

Enfin, on aurait pu et dû remarquer que la différence théorique entre l'activité policière répressive et préventive est source de problèmes considérables au niveau de l'exécution pratique du fait de leur fort recoupement mutuel.

On sait d'expérience que le but, non avoué, respectivement l'effet réel de la protection préventive de l'Etat ne se limite pas à la mise en évidence de milieux susceptibles d'être des vecteurs d'un risque potentiel, mais s'étend aussi à la découverte de faits délictueux déjà commis, qui sont alors transmis pour information à la police judiciaire. En sens inverse, il est évident que la police judiciaire fasse des observations sur des milieux de ce genre lors de ses recherches et enquêtes, observations qu'elle communique tout aussi normalement au service de protection de l'Etat. Ces résultats "aléatoires" ou de "dérivés" des deux fonctions sont sources de confusion et exigent une régulation, dès lors en tout cas où elles donnent lieu à des mesures coercitives. Existe-t-il des interdictions d'utilisation (de preuves) et si oui, dans quelles conditions, dans quelle mesure, etc. (Rapport de la CEP, p.157). Là où les compétences des autorités interfèrent avec la liberté des citoyens, elles doivent être couplées à des fonctions suffisamment définies. Le fait que les deux

fonctions sont exercées par la même autorité (MPC, Police fédérale) n'y change rien.

En bref, c'est donc un manque de recherche au niveau dogmatique, un manque d'imprégnation du domaine par la théorie du droit, qui est la cause première des déficiences de la protection de l'Etat antérieurement à 1990. Il est étonnant que la science politique ait pendant des décennies pour ainsi dire accepté comme naturelle l'existence autonome de la protection de l'Etat et renoncé à en analyser l'essence et le sens en vue d'établir des normes pour cet aspect de l'activité des autorités.

Le mandat policier général est à l'expérience un domaine difficile à concrétiser. Ce n'est cependant pas une raison pour éviter tout travail de clarification. Peut-être reconnaîtrait-on alors qu'il est par essence impossible de soumettre la protection de l'Etat et ses besoins immanents, ses lois, ses démarches et ses contraintes psychologiques (précautions, maintien du secret, méfiance etc.) à un contrôle juridique. Il restera certainement toujours un domaine résiduel, tout particulièrement en matière de collaboration internationale, qui ne pourra pas être analysé de l'extérieur s'il doit vraiment permettre d'atteindre ses objectifs. Le fait de reconnaître sincèrement qu'en pratique, la raison dite d'Etat a parfois priorité sur le droit est préférable, au sens d'un discours politique responsable, au maintien de l'illusion d'un état de droit intégral. Le problème n'est certes pas nouveau; les "actes de gouvernements" ne sont-ils pas eux aussi soustraits à tout contrôle judiciaire?

4. L'information - acquisition, contenu, exploitation

L'analyse des méthodes d'acquisition d'informations, du contenu des annonces et de l'exploitation qui en est faite permet de comprendre l'essence du service de protection préventive de l'Etat. Cela est valable indépendamment du fait qu'il se soit servi, comme cela a été le cas, de scénarios de risques licites (par exemple terrorisme ou espionnage) ou illicites (observation politique).

L'information est la raison d'être d'un service de renseignement. Il recherche, reçoit, enregistre (conserve), évalue les informations concernant des processus à risque "de portée réelle" et les transmet à certains autres services.

La méthode d'acquisition d'informations est toujours restée semblable. Un service cantonal de sécurité, de renseignement ou un service spécial établit un rapport, de sa propre initiative ou sur mandat de la Police fédérale, à moins qu'une information ne parvienne de l'étranger. Dans chaque cas, il apparaît un nom de personne. La Police fédérale commande alors un rapport d'identification ou d'enquête à son canton de domicile, ce qui ouvre la voie à l'établissement d'une fiche. La multiplication des informations renforçait les soupçons concernant d'éventuelles activités subversives et l'on ordonnait une procédure "d'enquête" impliquant au besoin le contrôle du courrier postal ou l'écoute téléphonique. Dans la plupart des cas cependant, le degré de suspicion n'augmentait aucunement avec le nombre d'inscriptions. Les fiches concernant d'anciens communistes par exemple, étaient progressivement remplies de centaines d'inscriptions, couvrant une vie entière. Il n'existait aucune procédure d'abandon de la suspicion, respectivement cet abandon ne se marquait que de manière indirecte, par l'absence de nouvelles inscriptions et d'enquêtes centrées sur la dite personne. "Il ne nous a jamais été dit ce qu'était proprement un risque pour l'Etat". C'est ainsi que s'exprimait un membre d'une

commission cantonale de gestion. La réponse donnée à une question allant dans ce sens était: "simplement le flair" (film documentaire Gasser et Gasser).

L'information policière est intimement liée aux notions de secret et de maintien du secret (service secret et service de renseignement sont synonymes) car les dispositifs défensifs n'ont de sens que si l'agresseur les ignore. Dans une société pluraliste, il existe toujours des "ennemis", dont le nombre, les vues et les tactiques restent cependant en général nébuleuses. A cela, deux conséquences: il n'existe en principe jamais assez d'informations et il n'existe pratiquement rien qui ne soit digne d'enregistrement, même si au moment des faits, la chose paraît anodine ou inoffensive. Qui en effet peut se permettre d'exclure qu'une information d'apparence banale ne puisse devenir un jour une des pièces d'une mosaïque permettant d'identifier un contexte délictueux relativement important? Plus la protection de l'Etat produit et gère de données, meilleure est sa base logistique. Le type de risque et la gravité du soupçon déterminent l'importance d'une information. Toutefois, ces termes laissent une grande marge d'appréciation, si bien que dans le doute, le fonctionnaire se décidera généralement en faveur de l'enregistrement de l'information et non pour son élimination. Les exemples ci-après illustreront notre propos:

Etaient soupçonnés:

- les participants à des manifestations (par exemple contre la guerre du Vietnam),
- les personnes qui, au temps des manifestations de jeunes à Zurich, vivaient en communautés,
- les personnes qui voyageaient souvent dans les pays de l'Est,
- les commerçants suisses qui recevaient en privé et/ou pour affaires des étrangers inconnus, attirant l'intérêt d'une façon ou d'une autre,
- les instituteurs qui demandaient du matériel d'enseignement géographique à l'ambassade d'URSS.

Le caractère commun d'innombrables informations portées sur fiches et concernant les domaines à risque les plus divers est la banalité de leur contenu. Le soupçon porté exclusivement sur un danger potentiel abstrait; on n'y reconnaît pas de démarche concrète visant à la réalisation d'un acte délictueux. Les exemples mentionnés font clairement apparaître que l'intégration de dangers potentiels entièrement abstraits dans le stock normal d'informations enlève toute limite que l'on pourrait poser au traitement des dites informations.

Cette absence de limites trouve son expression dans la grande masse des fiches portant une inscription unique et ne présentant pas la moindre valeur intrinsèque pour la protection de l'Etat et qui, prises dans leur ensemble ne permettent que difficilement de se faire une représentation utile d'un quelconque risque; elles n'ont de ce fait pas donné lieu à des mesures de défense effectives, si bien qu'elles se résument à un amas d'informations à caractère majoritairement négatif sur les personnes mises en cause.

Comme c'était presque inéluctable, ce stock d'informations n'a pas été exploité et n'a donc pas entraîné d'examen critique du mandat; il n'a donc pas été jugé nécessaire d'établir des directives officielles de protection, ni des concepts de défense, des stratégies de lutte etc. Il manquait ainsi à l'activité d'acquisition d'informations tout caractère d'un instrument effectif de protection de l'Etat; elle

devint ainsi une fin en soi, une inutile réserve d'informations, qui ne fut jamais exploitée dans un but quelconque.

Il faut encore rappeler dans ce contexte que dans un nombre non négligeable de cas, la Police fédérale procédait à des échanges verbaux avec des personnes dites de confiance, principalement d'importants dirigeants du secteur privé ou de hauts responsables des autorités officielles. Généralement, le fait n'apparaissait pas directement sur les fiches mais il était possible de le déduire à partir du contexte documentaire. C'est aussi une des raisons qui ont fait qu'il n'était quasiment pas possible de prouver de manière directe l'existence de préjudices certains qu'auraient subis les personnes mises en cause, par exemple dans le cas de candidatures à certains postes de travail.

De très grandes difficultés se présentent si l'on entend évaluer l'efficacité des enregistrements au titre de la police préventive. Si l'on ne tient pas compte des cas de lutte contre le terrorisme et contre l'espionnage, les documents ne permettent pas de faire état d'un succès de la protection de l'Etat avant 1990, cette branche d'activité s'épuisant en une stérile collection d'informations. Cette constatation ne constitue pas forcément une critique fondamentale, car il est de la nature de l'activité préventive que, si un grand nombre des informations qu'elle amasse s'avère inutile, il est impossible de le savoir par avance. Néanmoins, la différence entre le travail investi et son rendement est frappante. Il est aussi très difficile d'évaluer l'efficacité de la prévention dite générale, c'est-à-dire l'effet découlant du seul fait de l'existence d'un service de police chargé de la protection de l'Etat, rendant notoire l'observation de préparatifs d'actes délictueux.

Les documents ne permettent pas d'établir qu'ils ont pu servir à prouver directement la culpabilité de certaines personnes se préparant à commettre un délit relevant de la protection de l'Etat (par exemple un attentat à l'explosif) dans le futur immédiat. Il serait dès lors faux d'attendre de la police préventive qu'elle puisse prévenir des attentats terroristes. Les arrestations de terroristes sur territoire suisse ne découlaient pas d'informations individuelles mais de contrôles policiers généralement effectués à la frontière. Pour ce qui est de la lutte contre l'espionnage, l'action de la Police fédérale a mené à l'ouverture de procédures d'information judiciaire, suivies des condamnations d'usage. Il faut enfin citer les déclarations de "persona non grata" concernant certains membres des corps diplomatique et consulaire.

L'effet utile des écoutes téléphoniques est comparable à celui des registres de police. Pour les 200 à 300 procédures d'enquête poursuivies pendant une année, les écoutes téléphoniques établies sur leur base n'ont pratiquement jamais permis de prévenir un délit prévisible.

L'exploitation des informations répond aux objectifs de la protection de l'Etat. Les termes de terrorisme, extrémisme violent, criminalité organisée, espionnage etc. ont ceci de commun qu'ils désignent des phénomènes auxquels sont toujours associés toute une série de délits divers. Le mandat de protection de l'Etat ne se réduit cependant pas à la seule lutte préventive contre les délits ou à leur élucidation. Il est évident que des informations de police préventive peuvent aussi servir des buts plus ambitieux. Elles mettent entre autres à disposition de l'exécutif politique des instruments de gestion. Les crises internationales, l'agitation sociale, les problèmes de minorités, les conflits ethniques, la problématique des migrations etc. montrent

que le besoin du gouvernement fédéral d'avoir une politique globale d'acquisition d'informations est un souci légitime; aucun Etat en tout cas ne s'en passerait. Cela ouvre cependant la voie à l'utilisation, légitime ou abusive, d'informations à des fins politiques générales, voire partisans. Les innombrables enregistrements sur le comportement de personnes, répartis sur des décennies, que recèlent les documents du MPC, établis sans que l'on ait pu, même de manière approximative, en déduire l'existence d'un risque concret, témoigne de la soif incoercible d'information politique à grande échelle. Le couplage entre droit pénal et politique, indispensable en vue d'assurer la sécurité intérieure du pays est un fait qu'une loi sur la protection de l'Etat devrait rendre transparent.

Une activité exercée dans un but précis implique régulièrement l'entourage d'une personne; les membres de la famille, les amis, les connaissances, les collègues de travail etc. en sont touchés. L'observation d'une personne suspectée n'a donc de sens que si elle porte également sur son entourage. Le terme le plus courant au sein de la Police fédérale était "personne de contact", ce qui ne signifiait pas nécessairement qu'on soupçonnait cette personne de complicité éventuelle, ni qu'on lui attribuait des fonctions d'auxiliaire. Il est intéressant de constater dans ce cadre qu'une personne suspectée avait en moyenne environ dix personnes de contact qu'il n'y avait aucun lieu de soupçonner, si ce n'est de manière abstraite en ce qu'elles avaient d'une façon ou d'une autre à faire avec la personne suspectée. Ces personnes apparaissaient de ce fait dans les documents (par exemple rapports de police), ce qui conduisait souvent à l'établissement d'une fiche. Si l'on considère que la grande majorité des personnes suspectées n'a jamais eu d'activité délictueuse ultérieure, on en arrive à un rapport global d'un criminel pour des centaines, voire des milliers de personnes irréprochables. Ce résultat ne devrait pas rester sans effet sur l'organisation législative future des droits de protection de la personnalité et des données.

L'observation du milieu politique en général par l'intermédiaire des écoutes téléphoniques n'a pas eu d'utilité visible, dans le sens d'une diminution des risques immédiats ou des dangers à plus longue échéance. Dans le domaine du terrorisme et de l'activité de renseignement illégale, les recherches ont certes fourni une information de base qui, dans son ensemble, n'était certainement pas inutile. Cependant, pour avoir une chance d'entrevoir enfin, dans leurs contours les plus généraux, des menaces d'activité illégale et, sinon être en mesure de prévenir des actes délictueux, du moins parvenir à localiser des foyers de danger potentiel, il se confirme qu'il fallait étudier un ensemble relativement important dans les cas d'écoutes téléphoniques aussi. C'est par l'écoute des contacts téléphoniques d'ambassades étrangères qu'on avait le plus de chance d'obtenir un succès.

5. Droit à l'information et maintien du secret

Découlant du principe du droit à l'autodétermination individuelle en matière d'informations, le droit d'accès à l'information des personnes concernées par des collections de données, telles que les banques de données ou les registres, est un droit élémentaire. Ce droit a été matérialisé en 1990 (ODSE), respectivement en 1992 (AFDMP), sous forme de droit de consultation des anciens documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat. Comme dans la Loi sur la protection des données elle-même, il convenait de tenir compte des impératifs spécifiques de maintien du secret du service de protection de l'Etat. Il importait toutefois aussi de protéger la

sphère privée des nombreux tiers apparaissant dans les documents à dévoiler aux requérants. Pratiquement, le PS a eu là l'occasion idéale et peut-être unique de tester dans le cadre de décisions à grande échelle si la pesée indispensable dans ce cas des intérêts en jeu et la définition de limites entre ces différents intérêts pouvaient vraiment être mises en pratique de manière satisfaisante. On peut sans conteste considérer comme positif le résultat obtenu. Comme toujours quand il s'agit d'apprécier des biens, il est impossible de satisfaire pleinement toutes les parties, dans ce cas les requérants, la police et les tiers. On est cependant en droit d'interpréter comme indices de faisabilité l'absence presque générale

- de reproches de la part de la Police fédérale d'avoir rendu plus difficile ou contrecarré son travail en donnant connaissance des documents aux personnes mises en cause,
- de réclamations (recours) de la part de requérants pour insuffisance des informations transmises dans les copies de fiches et de dossiers,
- de réclamations, voire de plaintes en dommages et intérêts de tiers dont les données n'étaient parfois pas dissimulées par des caviardages.

L'envoi à grande échelle de documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat, pourvus de caviardages, à des personnes privées n'a pas entraîné de "chasse aux sorcières" contre d'anciens fonctionnaires ou de soit-disant dénonciateurs, comme le craignaient les milieux de la police. Nous ne connaissons en effet que quelques rares cas, dans lesquels les destinataires de fiches et de dossiers se sont adressés à de telles personnes en leur demandant de prendre position. On peut en conclure que protection des fonctionnaires ainsi que des informateurs et procédure d'octroi de consultation ne s'excluent pas de façon irréductible.

Pour ce qui est de restrictions et du refus du droit de consultation, tels qu'ils ont été discutés en relation avec la Loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, il n'y a pas lieu de les imposer. Ni le message du Conseil fédéral, ni la version du Conseil des Etats ne présentent de solutions valables. Le Conseil fédéral exige du requérant qu'il établisse un état de fait et un intérêt légitime. Cet obstacle est trop important, exigeant en quelque sorte une autoflagellation de la part de l'intéressé. La proposition du Conseil des Etats, selon laquelle le Préposé fédéral à la protection des données donnerait une réponse toujours identique, garantissant que la procédure suivie par la Police fédérale a été soumise à un contrôle judiciaire, porte atteinte au principe même du droit à l'information: une simple demande d'examen est fondamentalement différente d'une demande d'information. Dans le cas des documents de la Police fédérale établis jusqu'en 1989, il n'a été observé aucune situation dans laquelle le simple refus - justifié - de renseignement eut porté préjudice, voire réduit à néant un concept de lutte défensive de la Police fédérale.

6. La question de la confiance

L'octroi de la consultation des documents et l'interdiction de l'utilisation subséquente de fiches et de dossiers à des fins policières avaient pour objectif de participer à la restauration, après l'"affaire des fiches", de la confiance des personnes concernées, mais aussi de la société en général en l'Etat et, tout particulièrement, en la correction avec laquelle est mené le travail relevant de la protection de l'Etat. Nous

ne pouvons ici dire dans quelle mesure les mesures spéciales prises en vertu de l'ODSE et de l'AFDMP ont pu restaurer cette confiance sur un plan général; on peut néanmoins présenter ici l'expérience du Service du PS dans son contact avec les requérants et la Police fédérale.

Que signifie la protection de l'Etat pour les personnes impliquées? L'enregistrement policier crée un état de fait essentiellement négatif aux yeux de la personne mise en cause. Elle ressent une gêne et de la colère, est vexée, devient anxieuse, se sent limitée, citoyen de seconde classe etc. Cette réaction n'a rien à voir avec une sensibilité exacerbée ni avec un dérangement de type paranoïde. Ce qui est particulièrement désagréable dans ce cas, c'est que ces sentiments ne sont souvent absolument pas justifiés sur le plan objectif, mais comment la personne concernée peut-elle le savoir si on lui refuse toute explication pour des raisons d'intérêt général concernant le maintien du secret, si on ne lui concède qu'une information insuffisante ou si on ne lui annonce pas l'enregistrement, même après coup.

Lors de la procédure de consultation, il était frappant de constater que les personnes socialement défavorisées se sentaient déséquilibrées et craignaient en particulier que l'attention que leur portait la police rendrait plus aigus leurs problèmes existentiels (poste de travail, appartement, aide sociale, statut d'étranger etc.). Par opposition, les personnes provenant de milieux établis, économiquement forts, et surtout les universitaires se sont souvent senties obligées de donner libre cours à leur mauvaise humeur en faisant des remarques cyniques et en manifestant un humour très caustique, allant jusqu'à tenir des propos injurieux pour les personnes en charge du dossier.

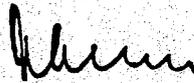
L'acquisition d'informations par la police fait souvent naître un climat de méfiance de part et d'autre. Créer une atmosphère de confiance dans ce domaine est particulièrement difficile, mais de ce fait aussi particulièrement important. Ce n'est qu'en garantissant les droits de la personne, qui ont pour but d'assurer l'inviolabilité de l'honneur humain, la liberté personnelle et la protection des sphères personnelle et privée, qu'on parviendra à atteindre cet objectif. La jurisprudence parle de ce que toutes les libertés doivent être protégées, qui représentent les aspects élémentaires de l'épanouissement de la personnalité humaine. Les "citoyens normaux" auront moins besoin de cette protection que les membres de groupes dits alternatifs ou marginaux. "Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltenweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltenweisen aufzufallen" (jugement de 1983 du Tribunal constitutionnel allemand concernant le recensement de la population).

S'il n'existe pas de sécurité intérieure sans relation de confiance, il ne faut cependant pas confondre cette confiance et la naïveté. Aucune personne de bon sens ne refuserait à la police le recours à des moyens efficaces dans sa lutte contre le crime. L'introduction du traitement électronique des données et la constitution, corollairement, de réseaux nationaux et internationaux a fait faire à l'Etat un énorme pas en direction d'une plus grande efficacité. Tout le monde sait cependant que ces progrès soulèvent aussi de réelles craintes chez les citoyens, même si les systèmes de contrôle (par exemple dans le cas de la banque de données „ISIS“) ont été élaborés avec beaucoup de soin.

L'Etat est une organisation sociale liée par des principes de droit et de morale. Il en résulte certains antagonismes entre besoins collectifs et individuels, entre pouvoir

policier ferme et sensibilité de chacun concernant son honneur et sa liberté, qui doivent pouvoir coexister de manière légale et légitime. Il va de soi que l'équilibre théorique et pratique indispensable à trouver et à maintenir en la matière représente un défi perpétuel. Il serait cependant inquiétant et dans un certain sens paradoxal qu'au nom d'une soit-disant protection, l'Etat abandonne une part de l'élément même qui justifie cette protection, à savoir son rôle de gardien des valeurs humaines les plus nobles.

Le Préposé spécial au traitement
des documents établis pour assurer
la sécurité de l'Etat



René Bacher, docteur en droit

A. Chronologie

31.1.1989 En rapport avec la démission de Madame la Conseillère fédérale Elisabeth Kopp, une commission d'enquête parlementaire (CEP), qui a pour but de vérifier la gestion du DFJP et, en particulier, celle du Ministère public de la Confédération (MPC), est mise sur pied.

22.11.1989 La CEP publie son rapport d'enquête.

23.11.1989 - 15.2.1990

Début de la consultation des fiches du MPC. 50'000 personnes déposent une requête; les recherches pour déterminer si une personne est enregistrée ou non se font manuellement. Développement d'un contrôle de gestion soutenu par informatique.

Responsable:

le Préposé à la protection des données du MPC.

16.2.1990 - 31.3.1990

260'000 personnes (groupe principal des requérants) déposent une requête de consultation de leur fiche. Saisie des données personnelles des requérants dans le système TED „Contrôle de gestion“.

Responsables:

16.2.1990 - 11.3.1990 le Préposé à la protection des données du MPC,

12.3.1990 - 18.3.1990 Monsieur le Conseiller national Moritz Leuenberger, premier Préposé spécial,

18.3.1990 - 22.4.1990 Monsieur le Vice-chancelier de la Confédération François Couchepin.

5.3.1990 Le Conseil fédéral édicte une Ordonnance relative au traitement des documents de la Confédération établis pour assurer la sécurité de l'Etat (ODSE).

12.3.1990 Entrée en vigueur de l'ODSE.

31.3.1990 Fin du délai pour les demandes de consultation des fiches.

1.4.1990 - 15.5.1990

Achèvement du système TED „Contrôle de gestion“, constitution de l'index des fiches („FINDEX“): cet index comprend les éléments figurant sur la page de couverture des fiches du registre principal, notamment les données personnelles.

A partir du 1.4.1990, les demandes de consultation ne sont que traitées lorsque les données ont été vérifiées et transposées sur un système d'information électronique (art. 9 ODSE).

Le Préposé spécial reporte la consultation des dossiers, compte tenu du nombre élevé de demandes de consultation des fiches (environ 300'000 au lieu des 20'000 à 30'000 attendues).

Le Préposé spécial fait «geler» au 15.5.1990 le registre principal du MPC (fin de l'ancien fichier).

Responsable:

jusqu'au 22.4.1990 le Vice-chancelier de la Confédération
François Couchepin.

23.4.1990 Entrée en fonction du Préposé spécial Walter Gut, docteur en droit.

16.5.1990 - 31.12.1991

Nouveau fichier du MPC (fiches) à partir du 16.5.1990.
Réponse aux personnes fichées et notification des copies de fiche.
Réponse définitive aux personnes non fichées (septembre 1990 - mars 1991).

Responsable:

le Préposé spécial Walter Gut.

22.10.1991 Message du Conseil fédéral concernant l'Arrêté fédéral sur la consultation des documents du MPC (AFDMP).

31.12.1991 Le Préposé spécial Walter Gut démissionne.

1.1.1992 - 30.4.1992

Poursuite de la consultation des fiches.
Le service du Préposé spécial quitte la Taubenstrasse et déménage à Köniz.

Responsable:

le Préposé spécial a.i. Jean-Luc Vez, docteur en droit.

4.3.1992 - 9.10.1992 Examen par les Chambres de l'AFDMP
(Procédure d'élimination des divergences).

1.5.1992 Entrée en fonction du Préposé spécial René Bacher, docteur en droit.

1.5.1992 - 9.10.1992

Poursuite de la consultation des fiches, traitement en particulier des requêtes déposées dans les cantons.

- Août 1992 Courrier du Préposé spécial aux demandeurs les informant que la procédure d'examen des dossiers est retardée à cause des divergences entre les deux Conseils.
- 1.10.1992 Le Département fédéral de Justice et Police (DFJP) demande au Conseil fédéral, sur requête du Préposé spécial, une modification de l'ODSE. D'une part, l'hypothèse initiale que la banque de données „ISIS“ serait en exploitation en 1991 ne se confirme pas. D'autre part, 5'000 demandes de consultation des fiches ont été déposées après le 31.3.1990. En conséquence, l'art. 9 ODSE est modifié de telle sorte que toutes les demandes déposées jusqu'au 30.9.92 (dits cas „ZUR“) soient traitées de la même façon que celles déposées avant le 1.4.1990.
- 21.10.1992 Entrée en vigueur de l'ODSE modifiée.
- 9.10.1992 - 28.2.1993
- Délai référendaire (15.10.1992 - 15.1.1993) pour l'AFDMP.
Préparation de l'Ordonnance relative à l'AFDMP (Ordonnance sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération, ODMP) par des représentants du Secrétariat général du DFJP, du MPC et du Préposé spécial.
- Traitement des cas „ZUR“.
- 15.2.1993 - 28. 2.1993 Lettre d'information du Préposé spécial aux requérants sur les conditions de la consultation des dossiers selon l'AFDMP.
- 1.3.1993 - 31.3.1993
- Réception des demandes de consultation des dossiers.
- 1.3.1993 Mise sur pied du „Contrôle de gestion 2“. Mise sur TED d'environ 125'000 pièces de dossiers (huit pages en moyenne par pièce), pour lesquels une demande de consultation a été déposée.
- Mai 1993 - avril 1996
- Consultation des dossiers.
- 1.6.1993 La subordination administrative du Service du Préposé spécial passe du MPC au Secrétariat général du DFJP.
- Été 1996 Fin du transfert de toutes les fiches et de tous les dossiers aux Archives fédérales.

B. Rapport sur les documents

1. Fiches vertes

Les fiches vertes contiennent, à la différence des dossiers que le Préposé spécial a pris sous sa garde, et qui ne contiennent que des actes de la période 1960 - 1990, des inscriptions allant de 1930 environ à 1990.

Le MPC a essayé autour de 1980 d'actualiser quelque peu les fiches, c.-à-d. d'éliminer les fiches devenues inutiles et de les transférer aux Archives fédérales. Les critères d'élimination étaient néanmoins anxieusement sélectionnés, de sorte que trop de fiches, qui à l'époque auraient déjà dû être archivées, restèrent dans les fichiers. La masse de fiches a quand même été réduite de 200'000 unités.

Le nombre exact de fiches n'était, jusqu'en 1990, pas connu. C'est seulement la saisie de l'index, nécessaire au traitement des demandes de consultation des fiches, qui amena pour la première fois des chiffres exacts. Il s'est rapidement avéré, après les premiers efforts du MPC couvrant quelques milliers de demandes, qu'un traitement manuel deviendrait impossible vu le nombre élevé de demandes. La saisie de l'index des fiches du fichier principal a été achevée le 31.10.1990. Les quelque 320'000 demandes de consultation ont été saisies de manière externe à la même période. Le 12.11.1990, on a pu commencer à comparer les demandes de consultation avec l'index des fiches. Cette comparaison a duré jusqu'à fin 1991. Cette procédure avait pour but de contrôler si une fiche existait pour le requérant. On a pu répondre par l'affirmative ou la négative dans tout juste 95% des cas.

Les résultats négatifs (inexistence d'une fiche) ont été réglés au fur et à mesure par une lettre indiquant au requérant qu'il n'était pas enregistré. Lorsque le recourant, doutant d'une réponse négative, s'adressait au médiateur en lui fournissant des données personnelles complémentaires (patronyme ou nom de jeune fille), on a souvent pu retrouver une fiche.

En cas de résultat positif, on a recherché la fiche, on l'a sortie du registre principal et déposée temporairement dans un rangement séparé. Dans environ 5% des cas, on n'a pas pu constater avec une certitude absolue si une fiche correspondait à une demande. Ceci parce que beaucoup de fiches ne comportaient soit pas de données personnelles, soit que celles-ci étaient vagues ou fausses. Ces cas ont nécessité des recherches fastidieuses. Les demandes positives ont été classées par ordre alphabétique, les fiches s'y rapportant ont été copiées, et ensuite on a pu commencer avec les travaux de caviardage (juristes et commissaires du MPC). De 10 à 30 collaborateurs temporaires ont à chaque fois été employés dès mars 1990 et jusqu'au début 1992 pour les travaux non juridiques. A la mi-août 1991 - et parallèlement à la lente réduction des travaux de comparaison - on a pu procéder au tri sommaire des fiches. Les fiches qui n'avaient aucune actualité ni valeur explosive ont été éliminées selon des critères relativement simples. Des tests effectués par des spécialistes des fiches démontraient qu'environ 90% des fiches pouvaient dans ce sens être éliminées. Ce taux se confirmait aussi dans le cours du travail. Le MPC n'eut immédiatement plus aucune possibilité d'accès à des fiches ainsi éliminées. Elles ont été mises sous clé.

La moitié des fiches était sommairement triée jusqu'au déménagement du Service du Préposé spécial à Kōniz, début avril 1992. Seules les fiches A jusqu'à L, déjà expertisées et réduites à environ 10%, ainsi que les fiches arabes et chinoises restaient alors au MPC. La surveillance a été assurée par un juriste du service du Préposé spécial dans le local des fiches aussi longtemps que des fiches d'origine restaient au MPC (jusqu'à fin mars 1993). Jusqu'à la fin du tri sommaire, le MPC a pu disposer d'un index partiel des fiches, réduit chaque fois de la dernière lettre traitée. Le MPC a pu constater avec l'index si une fiche existait, mais ne savait rien de son contenu. C'est pourquoi il y eut un intense trafic de fax entre le MPC et le Service du Préposé spécial durant les 26 semaines entre le déménagement et la fin du tri sommaire (322 demandes concernant 633 personnes fichées).

Dans 428 cas, le Préposé spécial a communiqué au MPC que la fiche a été éliminée (le MPC n'a donc pas pu consulter le contenu de la fiche). Dans 205 cas, il a été transmis une copie de travail au MPC. Les fiches des fichiers arabes et chinois ont été triées sommairement durant les mois d'août et de septembre 1992. Compte tenu du domaine (terrorisme d'Etat ou autre), seulement 70% des fiches ont été éliminées du fichier arabe, plus de 90% par contre du fichier chinois. Les fiches arabes que nous avons sorties ont été effacées au fur et à mesure dans „ARABEX“ (index des fiches arabes).

Le tri affiné provisoire a commencé fin 1992. Provisoire parce que les critères d'épuration affinée étaient bien établis, mais ils n'étaient pas encore approuvés par le Conseil fédéral. Procédé utilisé lors de ce travail: les fiches éliminées sommairement ont été cherchées par lettre alphabétique au MPC et une élimination n'a été réalisée que par marquage au crayon noir sur la fiche originale. Ce n'est pas toute la fiche qui a été marquée mais des inscriptions individuelles avec un numéro selon la liste des critères. Les fiches ont été rapportées au MPC immédiatement après le traitement. Les fiches sans inscription relevante ont déjà été éliminées selon les nouveaux critères, ce qui fait que des quelque 70'000 fiches restant encore auprès du MPC après le tri sommaire, seules 15'000 d'entre elles y furent retournées. Ici aussi, comme cela s'était passé pour d'autres travaux, on a commencé avec la prochaine étape du travail avant que le tri affiné provisoire soit terminé. Cela veut dire qu'une partie des collaborateurs a commencé à la mi-février avec le tri affiné définitif. Ce travail comportait le caviardage des inscriptions non marquées lors du tri affiné provisoire et la réalisation de deux copies à chaque fois. Une copie était retournée au MPC, l'autre restait chez le Préposé spécial, entre autre à fin de contrôle de commandes ultérieures de dossiers par le MPC. Les fiches vertes restantes ont été amenées à Kōniz le 19.3.1993. Jusqu'à la fin du tri affiné, le MPC a été autorisé à un accès limité à l'index. Cet accès a été supprimé le 22.7.1993.

2. Statistiques et tri affiné

Il a été laissé 14'370 copies partielles au MPC, ce qui correspond à tout juste 2% des 720'413 fiches originales. Le MPC a de son côté expertisé ces copies de fiche selon les critères „ISIS“ et retourné 8'129 copies comme devenues inutiles (généralement des fiches „photo passeport“). Le MPC disposait après encore de 6'241 copies partielles de fiches, ce qui correspond à 0,8% de toutes les fiches

Fichier arabe

Des collaborateurs du MPC ont effectué en ce cas certains travaux préparatoires. Après le tri sommaire, ils ont encore éliminé 25'000 fiches et les ont effacées d'"ARABEX". Les fiches restantes ont été amenées à Köniz pour vérification et poursuite du traitement. Le Préposé spécial déclarait encore 500 autres fiches comme devenues inutiles pour le MPC et radiait aussi celles-ci d'"ARABEX". Finalement, ce sont 1'705 copies partielles des quelques 72'000 fiches arabes d'origine qui furent retournées au MPC, soit 2,3%.

Fichier chinois

La procédure est identique, mais dans un cadre plus restreint. Seules 154 copies partielles des 18'000 estimées sont revenues au MPC, soit 0,85%.

Fiches „explosif“

L'original des dossiers avec la référence „S“ (Sprengstoff) a été restitué à l'Office central des délits d'explosifs après élucidation de la situation. Il s'agit d'environ 1'000 fiches, concernant en majeure partie des cas de peu d'importance.

Poursuite du traitement de toutes les fiches:

Les fiches des requérants doivent être réunies avec le reste du fichier.

Toutes les fourres en plastique sont remplacées par des housses en parchemin.

Les fiches sont déposées dans des tiroirs et libellées et saisies dans le „ZAC“ (Zugangs- oder Abgabeverzeichnis Erfassungscomputer; bordereau de versement computer) qui est un programme informatique des Archives fédérales (AF). Elles sont ensuite déposées aux AF dans le „Lekriver“. Ces travaux ont débuté, avec les autres remises, en avril 1996 et prendront fin vers le milieu de l'année (au plus tard juillet/août 1996).

3. Dossiers

Il y avait au MPC des archives d'accès facile, dans lesquelles des dossiers actuels étaient déposés, ainsi que des archives volumineuses en cave. Là étaient déposés des dossiers plus anciens qui n'étaient que rarement consultés. D'autres dossiers se trouvaient dans des armoires et dans d'autres systèmes de rangement.

Des collaborateurs du MPC commencèrent fin 1991 à effectuer le tri des dossiers déposés aux archives, ils se rendaient néanmoins rapidement compte que cette tâche ne pouvait être liquidée sans collaborateurs supplémentaires. On a attribué, dès janvier 1992, 6 collaborateurs temporaires aux deux fonctionnaires du MPC. Ce groupe était, jusqu'au transfert à Köniz (celui-ci commença pour les dossiers, contrairement aux fiches, déjà à mi-février), surtout occupé à des travaux de préparation, c.-à-d. rassemblement des dossiers venant de différents locaux, inscriptions, rangement dans des caisses, ainsi que préparation des locaux d'archivage à Köniz. Ce sont en tout 190 palettes de dossiers qui ont été transférées à Köniz du 17.2. au 23.3.1992.

Le tri des dossiers ne peut pas être comparé à celui des fiches. La raison est surtout liée à l'essence même des dossiers. Il ne s'agit que pour une petite partie de dossiers personnels. Ce sont en règle générale des dossiers par thème qui ont été

constitués. Dans les pièces de ces dossiers par thème, il peut y avoir des événements et des chefs de file majeurs ainsi que des personnes accessoires. La fiche d'une personne accessoire peut être éliminée sans problème. Dans la pièce de dossier qui est à la base de l'inscription de la fiche, la personne accessoire peut figurer tout comme l'événement majeur. Il est ainsi possible qu'une personne, dont la fiche a été éliminée, apparaisse dans un rapport qui a été remis au MPC. A ce propos il ne faut pas oublier que la clé d'une pièce de dossier reste toujours la fiche. Si la fiche a été remise aux AF, un accès ciblé sur les pièces retournées au MPC n'est pas possible. La séparation des dossiers - d'une part ceux placés sous la garde du Préposé spécial et, d'autre part, ceux conservés par le MPC - se basait moins sur la consultation de pièces individuelles que sur la date d'établissement du rapport. Celle-ci était en cas normal le 15 mai 1990 et selon certains critères l'année 1988 ou 1993. Dans le cas des dossiers personnels relatifs à une interdiction d'entrée encore en cours, c'est tout le dossier qui a été remis au MPC, y compris les pièces plus anciennes.

La séparation des dossiers a été achevée le 31.7.1992.

Restaient dans le service du Préposé spécial:

dossiers complets 13'250 = 84,1%

dossiers séparés 1'750 = 11,2%

Allaient au MPC:

dossiers complets 750 = 4,7%

dossiers séparés 1'750 = 11,2%

Quelques corrections ont eu lieu après:

72 dossiers ont été transférés au Service du Préposé spécial

61 dossiers avec interdiction d'entrée encore en cours ont été retournés au MPC.

Autres travaux liés aux dossiers:

- Copie des actes pour les requérants (consultation des dossiers). Il s'agit d'environ 125'000 pièces de dossiers comportant en tout environ 1'000'000 de pages.
- Restitution d'actes au MPC. La commande de ces actes se basait sur les copies partielles des fiches qui ont été mises à disposition du MPC. Ce sont essentiellement des actes concernant des interdictions d'entrée en cours (3'925 pièces de dossiers) ainsi que des actes pour la saisie actuelle et rétroactive d'"ISIS" (328 pièces de dossiers) qui ont été demandés.
- Remaniement des dossiers du MPC en vue de la remise aux Archives fédérales. Celui-ci a consisté en une série de travaux tels le reclassement des dossiers (ordre chronologique inverse de celui utilisé par le MPC), l'enlèvement de doubles, l'élimination d'éléments plastiques et métalliques, etc.

Pour finir, les actes traités de la sorte sont saisis par le système d'archivage électronique des AF et remis à cet endroit. Ces travaux devraient être terminés en juillet 1996.

C. Statistique

1. Procédure de consultation des fiches (extrait)

Demandes de consultation des fiches féd. (jusqu'au 31.3.1990): 303'290
- requérants enregistrés: 39'942

demandes tardives: 4'970
- requérants enregistrés: 1'709

Demandes de consultation de fiches cant.: 59'149
- requérants enregistrés: 2'981

Recours auprès du médiateur: 2'627

Dans 1'946 cas, le médiateur a fait une recommandation, le Préposé spécial a rendu une seconde décision en tenant compte, totalement ou partiellement, des recommandations du médiateur dans 92,5% des cas.

Recours au Conseil fédéral: 300
- encore pendants: 4

partiellement admis: 20
rejetés: 72
rayés du rôle/irrecevables: 204

2. Procédure de consultation des dossiers (extrait)

A. Statistique générale (état au 10 avril 1996)

Demandes de consultation des dossiers

demandes de consultation des dossiers: 5'560
- hommes: 4'100
- femmes: 1'122
- personnes morales/organisations: 338

selon la langue

- allemand: 4'548
- français: 915
- italien: 97

selon la disposition applicable en matière de consultation

- art 4 AFDMP (dommage):	202
- art 5 AFDMP (intérêt):	5'358

Pièces de dossiers traitées

pièces de dossiers traitées:	126'469
pièces de dossiers par demande	22
pages traitées (estimation)	1'010'000

B. Statistique „procédure de consultation“ (état au 10 avril 1996)

Demandes réglées

requérants ayant reçu les pièces de dossiers les concernant:	5'176
demandes rejetées (pas d'intérêt/vraisemblance du dommage):	50
requérants pas enregistrés:	84
demandes retirées:	40
demandes irrecevables:	16
requérants décédés:	6
	<hr/>
Total des demandes réglées:	5'372

Demandes pendantes

- allemand:	124
- français:	62
- italien:	2

Solution de compromis (art. 10 ODMP)

Total des demandes:	373
réglées:	327
- avec accord du requérant:	261
- sans accord du requérant:	66
pendantes:	46

Rectification (art. 11 ODMP)

Total des demandes:	263
réglées:	244
pendantes:	19

Recours au Département:

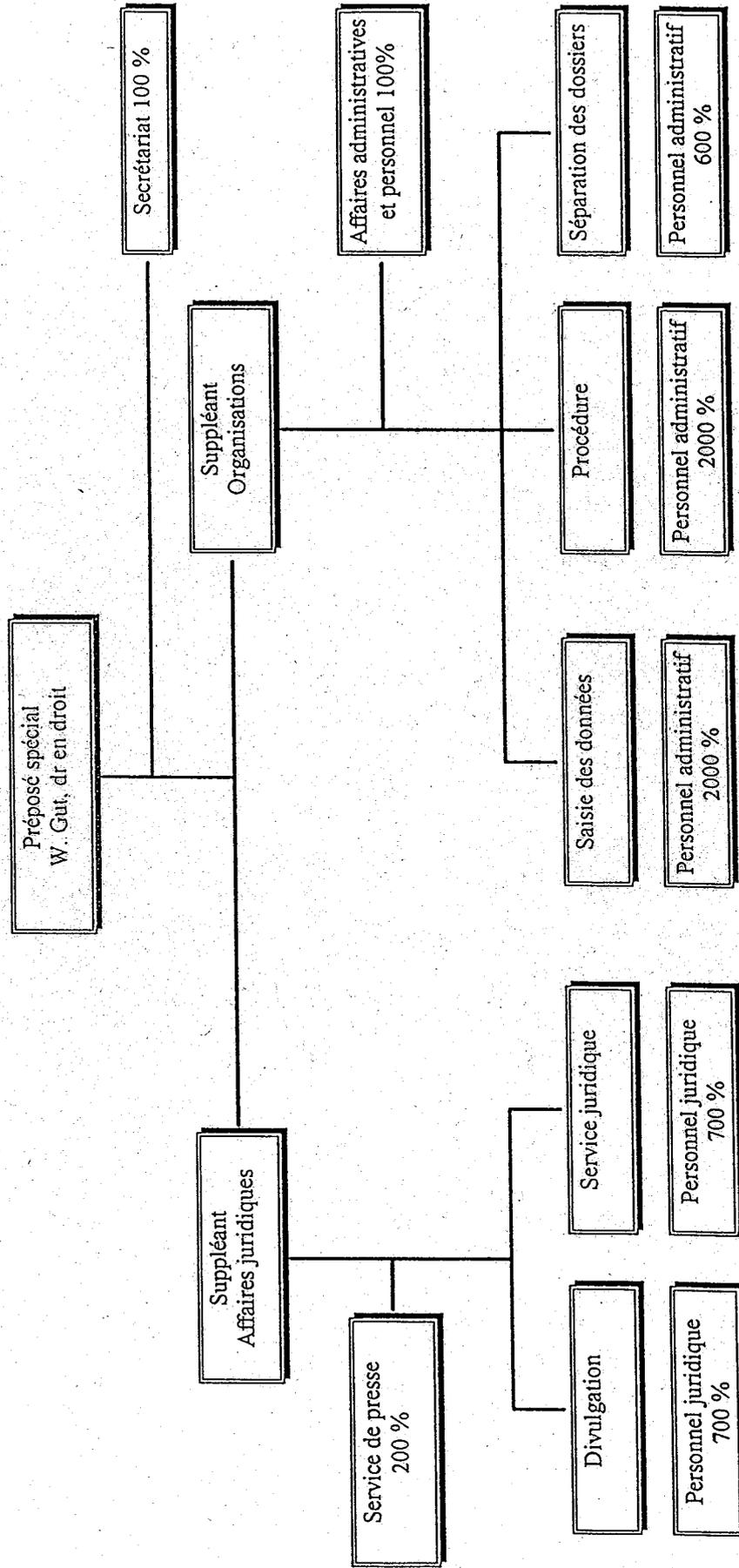
Total des recours:	42
- encore pendants:	22
rejetés:	4
admis:	1
rayés du rôle/irrecevables:	15

Recours au Conseil fédéral:

Total des recours:	6
- encore pendants:	2
rayés du rôle/irrecevables:	4

Organigramme

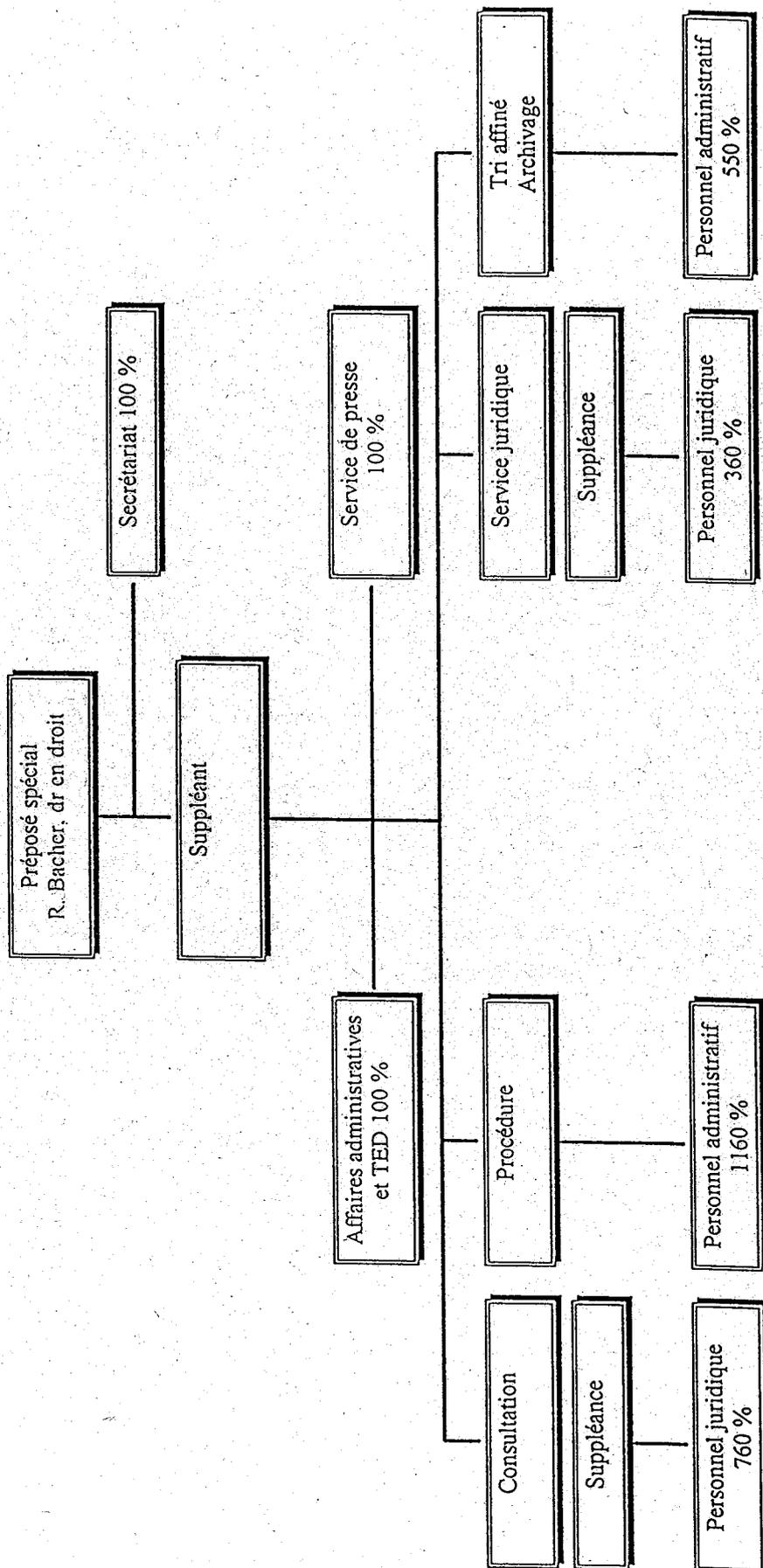
du Préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat
PROCEDURE DE CONSULTATION DES FICHES
Etat au 1er mai 1991



Organigramme

du Préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat
PROCEDURE DE CONSULTATION DES DOSSIERS

Etat au 1er janvier 1994



E. Tableau des coûts Service du Préposé spécial (1990 - 1995)

en million de francs

coûts par nature	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
personnel	1.6	3.5	3.2	3.5	3.8	4.1	19.7
+ 30 % prestations sociales	0.4	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2	5.7
total personnel	2.0	4.5	4.2	4.5	4.9	5.3	25.4
frais du PS, collaborateurs jurid., experts et honoraires	0.8	0.6	0.3	0.5	0.1	0.1	2.4
surveillance	0	0.1	0.3	0.3	0.2	0.1	1.0
location	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	3.0
mesures liées à la construction							1.3
meublier et matériel de bureau							0.4
TED							1.0
coût total							34.5

Les données numériques ont été réunies avec la collaboration du Ministère public de la Confédération et du Secrétariat général du DFJP.