

Le dispositif de sécurité de la Suisse et le cas Mohamed Achraf – appréciation résumée sous l’angle de la haute surveillance parlementaire

**Rapport du 16 novembre 2005 de la Délégation des Commissions
de gestion des Chambres fédérales (résumé)**

Avis du Conseil fédéral

du 10 mars 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les députés,

Le Conseil fédéral a pris acte de l’approbation de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) du rapport classifié du 16 novembre 2005 concernant le dispositif de sécurité de la Suisse et le cas Mohamed Achraf, dans sa version intégrale, mais également de l’approbation et de la publication de sa version condensée.

Le Conseil fédéral prend note avec satisfaction de la volonté exprimée par la Délégation des Commissions de gestion dans son rapport de suivre étroitement et d’un œil critique les services de renseignements dans leurs activités, et de formuler des recommandations pour remédier aux lacunes constatées dans des cas de portée générale. A ses yeux, optimiser l’échange d’informations dans le respect des compétences légales constitue une mission permanente des départements et des services. C’est dans cet esprit que le Conseil fédéral souhaite diriger les services de renseignements, en tenant compte des buts visés et en apportant des améliorations, là où des carences de nature récurrente ont été décelées.

Les recommandations se fondant partiellement sur le rapport complet classifié, il est difficile de revenir ici même sur certains détails. Dans le cadre des prises de position sur les projets de rapport de la DélCdG, nous avons déjà eu l’occasion de formuler des opinions divergentes sur quelques points contestés du rapport complet classifié. Aussi nous limiterons-nous ci-après à des constatations essentielles.

Recommandation 1

La Délégation des Commissions de gestion invite le Conseil fédéral à prendre des mesures afin d'assurer un échange rapide et systématique des informations entre la Police judiciaire fédérale et le Service d'analyse et de prévention dans le cadre de leurs compétences légales.

Ad recommandation 1

La Police judiciaire fédérale (PJF) et le Service d'analyse et de prévention (SAP) sont rattachés à l'Office fédéral de la police (fedpol). Le SAP applique principalement la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), tandis que les tâches de la PJF, police judiciaire de la Confédération, s'appuient sur la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale et la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération. S'agissant de la communication des informations émanant de procédures d'enquête de police judiciaire, il y a lieu de respecter la primauté procédurale du Ministère public de la Confédération (MPC), à laquelle le Conseil fédéral ne saurait porter atteinte.

Fedpol et le MPC ont passé, le 30 août 2004, un arrangement qui règle le déroulement de ce flux d'informations. Le 1^{er} juillet 2005, le MPC a édicté à ce sujet une directive supplémentaire à l'attention de la PJF. Fedpol a formulé quant à lui, le 1^{er} janvier 2001, des directives sur la délimitation des compétences et la transmission des données entre le SAP et la PJF. La collaboration entre ces deux divisions a été davantage précisée dans une directive relative à l'exécution des bases précitées émise par le directeur de fedpol. Comme en témoignent les expériences faites lors des dernières procédures d'enquête en cours, ces instruments permettent d'optimiser la collaboration entre les instances policières impliquées, sans pour autant mettre à mal la nécessaire séparation à observer dans le traitement des informations.

Le SAP et la PJF disposent chacun d'accès restreints aux systèmes d'information de l'autre, c'est-à-dire que ces accès sont limités à certaines données. Le Conseil fédéral estime que toutes les possibilités d'échanger, dans le respect de la loi, des informations entre la PJF et le SAP sont ainsi utilisées. Cela dit, la nouvelle loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP) permettra de créer un index national de police. Tous les organes de police raccordés à ce réseau pourront ainsi consulter le système pour savoir quels autres services en Suisse ont déjà traité des informations liées à un cas précis.

Le 22 juin 2005, le Conseil fédéral a déjà pris des décisions concernant l'approfondissement de la collaboration entre le SAP et le Service de renseignement stratégique (SRS) du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), décisions qu'il a communiquées à la DélCdG et qu'il a rendues publiques. Les plates-formes d'analyse et d'évaluation communes au SAP et au SRS sont en place depuis début 2006 et les premières expériences faites dans ce contexte sont positives. La DélCdG est invitée à se convaincre elle-même de leur bon fonctionnement.

Recommandation 2

La Délégation des Commissions de gestion invite le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires de façon à ce que, à l'avenir, les services de renseignement suisses accordent systématiquement une plus grande importance aux informations des services partenaires étrangers comportant une dimension politique pour la Suisse et qu'ils les traitent plus rapidement. Sous ce type d'informations importantes, il faut comprendre – à l'instar des informations dans le cas Achraf – toutes les informations qui ont trait à la Suisse et qui présentent des indications sur des activités terroristes. La fiabilité des services partenaires doit également être prise en considération lorsqu'il s'agit d'apprécier les informations reçues.

Ad recommandation 2

Le Conseil fédéral partage l'avis de la DélCdG quant à la nécessité de traiter de la manière qui s'impose les communications ayant une dimension politique. Or la définition de ces communications, telle qu'elle est formulée dans la recommandation 2, paraît bien trop large pour être applicable dans la pratique. Les services de renseignements reçoivent, quotidiennement et dans des proportions variables, des communications portant sur des indices d'actes terroristes et présentant un lien avec la Suisse. C'est précisément parce qu'elles concernent ou pourraient concerner la Suisse que ces informations leur sont communiquées. Or ce rapport à la Suisse n'a pas toujours une dimension politique. Il n'est donc pas possible de traiter en priorité et au niveau de la direction l'ensemble des communications de type général.

Toute la difficulté réside à vrai dire dans le fait de pouvoir distinguer, dans une première phase, les communications ayant une portée politique ou susceptibles de prendre ultérieurement un caractère politique. En l'état actuel de nos informations, la dimension politique du cas Achraf est évidente. Mais le caractère politique d'une affaire n'apparaît pas toujours dès le départ. Dans la majorité des cas, il prend corps au fur et à mesure que les informations se densifient. Le contenu objectif d'une communication (la première communication des Espagnols était très vague), les possibilités d'étayer certains de ses éléments (en prenant des renseignements auprès des services étrangers ou suisses), mais aussi l'expérience et les compétences de la personne chargée de l'évaluation sont autant d'éléments importants qui doivent être qualifiés de facteurs souples (« soft factors »). Or ces facteurs sont très difficiles à formaliser.

Toujours est-il que, le 1^{er} janvier 2006, fedpol a pris des dispositions qui permettent de traiter rapidement les affaires prioritaires, dans le cadre de l'adaptation des processus de travail nécessitée par les innovations techniques apportées au système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ISIS). Les communications qui renferment des indices de préparation d'actes terroristes concrets ou pour lesquelles des raisons objectives imposent l'urgence (p. ex. l'entrée en Suisse de personnes précises) continueront de faire l'objet d'un traitement prioritaire.

Le Conseil fédéral estime que ces mesures sont suffisantes pour répondre à la recommandation de la DélCdG.

Recommandation 3

La Délégation des Commissions de gestion invite le Conseil fédéral à prendre des mesures à l'échelon de l'organisation du Service d'analyse et de prévention afin que son chef, voire le directeur de l'Office fédéral de la police soient informés suffisamment tôt des communications d'importance visées par la recommandation 2.

Ad recommandation 3

La mise au courant de la direction du SAP et, au besoin, du directeur de fedpol a été intégrée aux nouveaux processus de travail définis. On ne saurait conclure de l'affaire Achraf que cette procédure n'a pas été appliquée systématiquement jusqu'ici. Dans le souci de sensibiliser son personnel, la direction de fedpol a néanmoins renforcé expressément ses directives de sorte qu'en cas de doute, le personnel fasse toujours état des communications à l'échelon supérieur de la hiérarchie. Le SAP organise chaque jour une séance de direction lors de laquelle tous les événements majeurs et toutes les affaires importantes font l'objet de discussions. Les affaires en question qui comportent ou pourraient comporter une dimension politique sont évoquées à cette occasion.

Recommandation 4

La Délégation des Commissions de gestion invite le Conseil fédéral à trouver des solutions qui permettent aux services de sécurité suisses de vérifier rapidement et de manière systématique si une personne est détenue en Suisse.

Ad recommandation 4

Dans ses réponses à l'interpellation Burkhalter «Création d'un registre pénitentiaire national» (04.3653) et à la motion Burkhalter «Banque de données centralisée répertoriant les personnes en détention» (05.3773), le Conseil fédéral déclarait que la création d'une banque de données spéciale centralisée répertoriant les personnes en détention n'était pas judicieuse car les coûts seraient trop importants par rapport aux avantages. Dans le cas Achraf, le SAP a pu rapidement déterminer où se trouvait la personne recherchée, qui avait été placée en détention en vue du refoulement peu après son arrestation. Si Achraf s'était déjà trouvé en détention en vue du refoulement, on aurait pu le constater dans les banques de données relatives aux étrangers. Le SAP aurait alors pu le constater dès les premières recherches concernant le séjour du terroriste présumé et les choses se seraient passées tout différemment.

Le Conseil fédéral ne considère pas le cas Achraf comme le signe d'un problème récurrent. Il a toutefois l'intention de créer un index national de police dans le cadre de la LSIP évoquée plus haut. Il examinera à cette occasion dans quelle mesure il lui

sera possible d'améliorer l'obtention d'informations relatives aux personnes susceptibles d'être détenues en Suisse.

Enfin, le Conseil fédéral entend réaffirmer que le cas Achraf a été traité dans les règles et de manière appropriée, notamment par le SAP.

Le Conseil fédéral remercie la DéICdG de lui avoir donné l'occasion de se prononcer.

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

10 mars 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

