

Evénements survenus au Groupe des renseignements de l'Etat-major général («affaire Bellasi»)

Rapport de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 24 novembre 1999

Rapport

1 Introduction

1.1 Situation de départ et chronologie des événements les plus importants

- Dans un communiqué de presse du 12 août 1999, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) annonce la découverte d'un cas possible d'infraction contre le patrimoine commis par un ancien fonctionnaire du département. Le DDPS indique que le Ministère public de la Confédération (MPC) a été chargé d'une enquête pénale et qu'une enquête administrative a été ordonnée.
- Le 13 août 1999, le DDPS organise une conférence de presse en présence du MPC. Selon les informations données, l'infraction en question a été commise par un ancien employé du DDPS dont l'identité est révélée par le département. Il s'agit de Monsieur Dino Bellasi qui exerçait jusqu'au milieu de l'année 1998 une charge de comptable au Groupe des renseignements de l'Etat-major général. L'ancien employé a été appréhendé dans la nuit du 12 au 13 août 1999 à l'aéroport de Zurich-Kloten. Selon les informations disponibles, M. Bellasi aurait détourné entre 1994 et 1999 une somme de quelque 9 millions de francs grâce à des avances de frais encaissées auprès de la Banque nationale suisse (BNS) et portant sur des séminaires, rapports et cours de répétition fictifs. Il semble que M. Bellasi se soit chaque fois présenté aux guichets de la BNS avec des mandats pour avances signés par lui et contresignés par ses supérieurs. Il disposait à cet effet d'une carte de comptable. Il apparaît aussi que M. Bellasi a poursuivi ses malversations encore six mois après avoir quitté le service de la Confédération pour des raisons de santé. L'affaire a été découverte par le successeur de M. Bellasi, suite à la réception de notes de révision de l'Office fédéral des exploitations des Forces terrestres (OFEFT). Selon le DDPS, des dommages au niveau de la défense semblent être exclus puisque M. Bellasi n'avait pas accès à des secrets militaires dans son travail.
- Le 15 août 1999, le porte-parole du DDPS, confirmant un article de presse, indique que M. Bellasi n'avait pas accès aux données concernant les résultats des activités des services de renseignements. En revanche, en tant que comptable, il avait accès à une série d'autres données secrètes, parmi lesquelles les budgets confidentiels du Groupe des renseignements ainsi que des données relatives à l'effectif, aux noms et aux activités de membres des services de renseignements. Il est possible que M. Bellasi ait également eu connaissance des noms des services de renseignements étrangers partenaires de la Suisse ainsi que des sommes d'argent dépensées pour l'acquisition de renseignements.
- Le 16 août 1999, le Ministère public de la Confédération informe qu'une enquête de police judiciaire a été ouverte le 12 août 1999 contre l'ancien employé du DDPS. Ce dernier est soupçonné d'avoir commis une ou plusieurs des infractions suivantes: gestion déloyale des intérêts publics, faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques, blanchiment d'argent, recel et instigation à commettre un crime ou un délit.

- En date du *18 août 1999*, le secrétaire général suppléant du DDPS informe la Délégation des Commissions de gestion – en sa qualité d’organe de haute surveillance des services de renseignements – sur certains détails de l’affaire.
- Le *22 août 1999*, le chef du DDPS organise une conférence de presse à la suite d’informations publiées dans la presse dominicale. Selon ces informations, le Ministère public aurait découvert un dépôt d’armes et de la munition achetées par M. Bellasi. Le DDPS et le Ministère public confirment la plupart des informations publiées. Selon les déclarations faites par M. Bellasi au Ministère public, ces armes auraient été destinées à un service de renseignements clandestin. Le MPC indique également que M. Bellasi a porté des accusations extrêmement graves à l’encontre de diverses personnes. Présent à la conférence de presse, le divisionnaire Peter Regli, chef du Groupe des renseignements de l’Etat-major général, se montre plus précis. Il révèle que M. Bellasi l’aurait accusé d’avoir commandité la création dudit service, ce que M. Regli dément catégoriquement. Le chef du DDPS annonce qu’il a donné suite à la requête de M. Regli d’être mis en congé avec effet immédiat. La conduite du Groupe des renseignements est confiée au remplaçant du chef de l’Etat-major général, le divisionnaire Martin von Orelli.
- Le *23, puis le 25 août 1999*, l’avocat de M. Bellasi laisse entendre que son client aurait agi sur l’ordre de ses supérieurs, notamment de M. Regli. Ce dernier aurait mandaté M. Bellasi, entre mars et mai 1994, de monter un service de renseignements parallèle. M. Bellasi aurait été chargé de détourner de l’argent au moyen d’une comptabilité fictive afin de financer le projet. Il devait également s’occuper de trouver des locaux et d’acquérir les armes nécessaires. M. Jean-Denis Geinoz, chef d’état-major du Groupe des renseignements, et ancien supérieur de M. Bellasi depuis novembre 1997, et M. Fred Schreier, chef du service de renseignements stratégique et supérieur de M. Bellasi de janvier 1990 à fin décembre 1995, sont mis en cause. Selon l’avocat, ils auraient signé les mandats permettant à M. Bellasi de retirer l’argent auprès de la BNS. Alors que M. Geinoz était pleinement informé, M. Schreier aurait agi de bonne foi. Aux dires de l’avocat, M. Bernhard Stoll, attaché de défense à Budapest et supérieur de M. Bellasi entre début janvier 1996 et fin octobre 1997, était également informé du projet de M. Regli de créer un service de renseignements clandestin. Il disposait à cet effet des clés du dépôt d’armes de M. Bellasi. L’avocat admet ne disposer d’aucune preuve permettant d’étayer les affirmations de son client.
- Le *24 août 1999*, le DDPS informe que le Ministère public a effectué des perquisitions dans les bureaux de MM. Regli, Schreier et Geinoz. Les bureaux sont mis sous scellés. Le chef de l’Etat-major général décide de mettre en congé MM. Schreier et Geinoz pour la durée de l’enquête de police.
- Le *25 août 1999*, le chef du DDPS informe la presse qu’il a l’intention de réformer les services de renseignements. Sous la devise «glasnost au Pentagone» le chef du DDPS affirme sa volonté de transparence au sein du département. Il annonce notamment la création d’un site Internet où certaines analyses du Groupe des renseignements pourraient être publiées. Il indique également que le Conseil fédéral a chargé le Contrôle fédéral des finances d’entreprendre une analyse des risques et des processus du trafic des paiements, notamment au DDPS.

- Les 25 et 26 août 1999, la Délégation des Commissions de gestion s’entretient avec les conseillers fédéraux Adolf Ogi, chef du DDPS, et Kaspar Villiger, ancien chef du Département militaire fédéral. Elle entend également le chef de l’Etat-major, le commandant de corps Hans-Ulrich Scherrer, le directeur du Contrôle fédéral des finances, le substitut du procureur général de la Confédération, des représentants de la Banque nationale suisse ainsi que les divisionnaires Regli et von Orelli et d’autres collaborateurs du Groupe des renseignements. Se fondant sur les informations reçues, la délégation décide de soumettre le Groupe des renseignements à une enquête approfondie. Cette décision est prise sous réserve que le Parlement décide d’instituer d’une commission d’enquête parlementaire (CEP).
- Le Ministère public donne une conférence de presse le 27 août 1999. Il présente à cette occasion une partie des armes saisies et confirme que près de 220 armes (fusils à lunette, pistolets-mitrailleurs, mousquetons, etc.) et de la munition ont été confisquées. Il s’agit aussi bien d’armes suisses que d’armes étrangères. Le Ministère public indique que l’enquête de police n’est plus dirigée seulement contre M. Bellasi, mais également, depuis le 18 août 1999, contre MM. Regli, Geinoz et Stoll, et, depuis le 19 août 1999, contre M. Schreier. Les anciens supérieurs de M. Bellasi sont inculpés de complicité et éventuellement d’abus d’autorité. Le MPC souligne également que M. Schreier a reconnu avoir signé la plupart des mandats à l’époque où M. Bellasi lui était subordonné. M. Bellasi se serait ensuite servi de la signature de M. Geinoz qui semble avoir été falsifiée.
- Le 29 août 1999, la presse révèle que M. Bellasi aurait utilisé les armes et la munition achetées avec l’argent détourné pour effectuer des tirs avec des militaires du Groupe des renseignements lors de cours de répétition.
- Au nom du Conseil fédéral le chef du DDPS prononce le 31 août 1999 au matin une déclaration devant le Conseil national. Le conseiller fédéral Ogi réitère sa volonté de faire toute la lumière sur l’affaire en question. Ensuite, les groupes s’expriment sur la question. Les groupes socialiste et écologiste demandent l’institution d’une CEP.
- Le même jour, dans l’après midi, le Ministère public informe que M. Bellasi est passé aux aveux et qu’il a retiré ses accusations contre MM. Regli, Stoll et Geinoz. M. Bellasi a reconnu aussi avoir lancé ces accusations uniquement pour se protéger. Selon les déclarations faites par le Ministère public, il est avéré que personne n’a mandaté M. Bellasi pour organiser un service de renseignements secret. MM. Regli, Stoll et Geinoz sont ainsi innocentés et blanchis sur le plan pénal. L’enquête ouverte contre eux a été close avec effet immédiat et les scellés retirés de leurs bureaux. L’enquête contre M. Bellasi se poursuit. Il en va de même en ce qui concerne M. Schreier en tant que coauteur ou complice présumé des infractions commises par M. Bellasi.
- Peu après, le chef du DDPS informe la presse que M. Regli reste en congé jusqu’à la conclusion de l’enquête administrative. M. Schreier demeure également en congé jusqu’à l’issue de l’enquête de police. M. Geinoz peut réintégrer le Groupe des renseignements, mais avec d’autres fonctions. M. Stoll reste attaché de défense à Budapest.

- Le *1^{er} septembre 1999*, l'auditeur en chef de l'armée, le brigadier Dieter Weber, informe qu'il a ordonné une enquête militaire en complément de preuves. Celle-ci porte sur des tirs organisés en 1994 et 1997 par M. Bellasi avec des armes et munitions privées lors de cours et de services de l'armée.
- Le *10 septembre 1999*, le DDPS informe que le conseiller fédéral Ogi a chargé l'ancien secrétaire d'Etat Edouard Brunner de mettre en place une commission d'étude sur le Groupe des renseignements de l'Etat-major général et la section du service de renseignements des Forces aériennes (CGR). La commission étudiera notamment les besoins en renseignements et l'organisation des services concernés. D'ici au 15 février 2000, elle remettra un rapport contenant des recommandations au chef du DDPS.
- Le *17 septembre 1999*, l'auditeur en chef de l'armée donne connaissance des résultats de l'enquête du juge d'instruction militaire. L'enquête confirme qu'à l'occasion de cours militaires du Groupe des renseignements en 1997 à Andermatt, et aussi de 1994 à 1997 à Spiez, ainsi qu'à l'occasion de services effectués par des membres du Groupe des renseignements, M. Bellasi a organisé, sans permission, des exercices avec des armes et des munitions privées. L'auditeur en chef révèle que les supérieurs de M. Bellasi ont au moins reçu en 1997 un rapport écrit sur les tirs effectués avec des armes privées et des armes étrangères. M. Regli a d'ailleurs remercié M. Bellasi pour ce rapport. Une enquête militaire ordinaire a été ordonnée par le chef de l'état-major général contre M. Bellasi en raison de l'inobservation de prescriptions de service. Il n'est pas possible en revanche de donner suite à l'affaire concernant les supérieurs de M. Bellasi, les faits étant prescrits.
- Le même jour, le *17 septembre 1999*, le chef de l'Etat-major général communique qu'il a confié de nouvelles tâches à MM. Regli et Geinoz, et ce jusqu'à l'issue de l'enquête administrative. Les nouvelles activités de M. Regli consistent entre autres à trier et à transmettre aux Archives fédérales les documents du Groupe des renseignements. M. Geinoz reçoit pour sa part la mission de concrétiser l'intention du chef du DDPS d'ouvrir le Groupe des renseignements au public. Il travaille notamment à l'élaboration d'un site Internet, disponible dès le mois de décembre 1999.
- Le *21 septembre 1999*, le Ministère public de la Confédération confirme qu'une partie de l'enquête de police porte sur des sommes d'argent que l'inculpé aurait transféré par le biais de sociétés off-shore sur les îles Anglo-Normandes de Jersey et Guernesey ainsi que dans les îles Vierges.
- Le *22 septembre 1999*, 145 politiciens, militaires et représentants de l'économie dénoncent par le biais d'un encart publié dans la presse une «campagne de désinformation» dans l'affaire Bellasi.
- Le *24 septembre 1999*, le chef de l'Etat-major général précise les tâches d'archivage du divisionnaire Regli. Ces dernières portent uniquement sur des dossiers du Groupe des renseignements qui datent des années soixante et septante.
- Le *30 septembre 1999*, le Bureau du Conseil national refuse par sept voix contre trois et une abstention la proposition des groupes socialiste et écologiste visant à instituer une CEP. La majorité du bureau est d'avis qu'aucun élément ne justifie la création d'une commission d'enquête. Il estime que la

Délégation des Commissions de gestion est l'organe approprié pour tirer au clair les événements en question. Le mandat de la délégation se trouve ainsi confirmé.

- Le 3 novembre 1999, le Conseil fédéral édicte des directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité ainsi qu'une ordonnance sur la suppression de l'Etat-major de la défense et du Conseil de la défense. Un organe de direction pour la sécurité entrera en fonction le 1^{er} janvier 2000. Un poste de coordonnateur de la coopération en matière de renseignements au sein de la Confédération sera créé. Le coordonnateur sera secondé par un bureau d'appréciation de la situation et de détection précoce. La présidence de l'organe de direction pour la sécurité sera assurée par une rotation annuelle entre le secrétaire d'Etat du DFAE, le chef de l'Office fédéral de la police et le chef de l'Etat-major général. Au nombre des membres permanents de l'organe de direction pour la sécurité, on comptera également le vice-chancelier chargé de l'information, le secrétaire d'Etat aux affaires économiques, le chef de la Police fédérale, le président du Groupe de coordination pour les migrations du DFJP, le chef de la Politique de sécurité et de défense du DDPS, le sous-chef d'état-major des renseignements, le directeur général des douanes ainsi que le coordonnateur du renseignement encore à nommer.

Les événements survenus au DDPS ont donné lieu en outre à toute une série d'interventions parlementaires: motion du groupe écologiste du 31 août 1999 (99.3411): suppression des services secrets; interpellation von Felten du 31 août 1999 (99.3412): Groupe des renseignements. Transmission d'informations aux autorités de poursuite pénale; interpellation Teuscher du 31 août 1999 (99.3413): obtention et exploitation d'informations de sources privées; interpellation Bühlmann du 31 août 1999 (99.3414): Groupe des renseignements. Budget et personnel; interpellation Teuscher du 31 août 1999 (99.3415): engagement du Service des renseignements de l'armée; interpellation Bühlmann du 31 août 1999 (99.3416): surveillance électronique mandatée par le Groupe des renseignements; initiative parlementaire Jaquet-Berger du 31 août 1999 (99.443): création d'une commission d'enquête parlementaire; interpellation Jans du 3 septembre 1999 (99.3449): objet et utilité du Groupe des renseignements; motion Schaller du 3 septembre 1999 (99.3450): réorganisation des services de renseignements; question ordinaire Freund du 3 septembre 1999 (99.1130): Service de renseignements. Direction et culture d'entreprise; interpellation Chiffelle du 21 septembre 1999 (99.3465): Affectation provisoire de Peter Regli: un loup de luxe dans la bergerie?; question Banga du 27 septembre 1999 (99.5120): Groupe des renseignements. Le loup dans la bergerie; question Schaller du 27 septembre 1999 (99.5128): occupation confiée au divisionnaire Regli; question Hollenstein du 27 septembre 1999 (99.5131): mission d'archivage discutable; question Jaquet-Berger du 27 septembre 1999 (99.5133): Peter Regli promu archiviste; question Banga du 27 septembre 1999 (99.5130): Quand nos généraux se mêlent de politique; question Ziegler du 27 septembre 1999 (99.5134): reproches adressés au Parlement et aux médias dans la presse par certains généraux; initiative parlementaire du groupe écologiste du 6 octobre 1999 (99.453): affaire Bellasi. Institution d'une CEP; interpellation Hollenstein du 7 octobre 1999 (99.3514): Archives fédérales. Dossiers du DDPS et de l'armée; interpellation Freund du 7 octobre 1999 (99.3525): collaboration de l'Office fédéral des réfugiés avec les services de renseignements.

1.2

Buts de l'enquête et contraintes

L'enquête de la délégation a pour buts:

- de recenser les données sensibles (personnes et institutions) qui ont été touchées par les événements survenus au Groupe des renseignements (Grrens) de l'Etat-major général;
- d'estimer les dommages qui en ont résulté pour le Grrens et d'évaluer la pertinence des mesures prises par le Conseil fédéral et le DDPS pour y parer;
- d'examiner dans quelle mesure le contrôle interne du DDPS et le Contrôle fédéral des finances ont assumé leurs tâches en l'espèce;
- de juger si les règles relatives aux contrôles de sécurité des personnes sont suffisantes et répondent encore aux besoins d'aujourd'hui;
- d'évaluer si la position de la CEP DMF¹ selon laquelle la protection de la personnalité prime sur la sécurité de l'Etat est encore de mise sous cette forme;
- d'apprécier si le fait d'exercer comme fonctionnaire des fonctions analogues dans le civil et au service militaire présente un danger particulier;
- de déterminer, où, à l'avenir, doit se situer dans le Groupe des renseignements la limite entre les impératifs du maintien du secret et la volonté de transparence.

La délégation s'est fixée pour objectif d'apprécier les faits sur le plan politique et d'en tirer les enseignements nécessaires pour l'avenir.

La délégation a décidé de travailler rapidement. Il y a deux raisons à cela:

Premièrement, la composition de la délégation sera remaniée au début décembre 1999, date de l'entrée en fonctions du nouveau Parlement. De plus, cinq des six membres de la délégation ne se représentent plus aux élections fédérales.

Deuxièmement, la délégation estime que l'opinion ainsi que les personnes et services concernés ont un droit à ce que les critiques formulées publiquement à l'encontre du DDPS soient clarifiées le plus vite possible.

Vu les contraintes de temps, la délégation «sortante» a décidé de se concentrer avant tout sur les grandes questions de fond. Elle transmettra à la nouvelle délégation les questions et problèmes qui nécessitent un examen plus approfondi.

Outre les activités de la délégation, il convient aussi de citer les différentes procédures en cours. La procédure pénale dans le cas Bellasi porte actuellement sur les infractions suivantes du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CPS; RS 311.0): abus de confiance (art. 138), faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques (art. 317), gestion déloyale des intérêts publics (art. 314), blanchiment d'argent (art. 305^{bis}), dénonciation calomnieuse (art. 303), diffamation (art. 173), calomnie (art. 174) et éventuellement escroquerie (art. 146) et violation de la législation sur les armes. L'enquête militaire ordinaire concerne l'inobservation de pres-

¹ CEP DMF: commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier les faits d'une grande portée survenus au Département militaire fédéral. Cf. rapport du 17.11.1990; FF 1990 III 1229.

criptions de service (art. 72 du code pénal militaire, du 13 juin 1927, CPM; RS 321.0). Quant à l'enquête administrative, elle doit examiner notamment si des erreurs de gestion et de contrôle ont été commises au DDPS, en particulier à l'Etat-major général et dans les Forces terrestres.

A noter aussi que le Conseil fédéral a chargé le Contrôle fédéral des finances d'analyser les risques et les processus du trafic des paiements.

Les résultats de tous ces travaux n'étaient pas connus au moment où la délégation a conclu ses travaux le 24 novembre 1999, si bien que les résultats de ces investigations ne peuvent pas être utilisés.

1.3 Déroutement des travaux

La Délégation des Commissions de gestion dispose de compétences d'investigations étendues. Selon la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), la délégation a notamment le droit d'exiger des autorités fédérales et cantonales et des particuliers tous les documents nécessaires à ses travaux. Elle a également le droit d'interroger des fonctionnaires fédéraux et des particuliers à titre de personnes tenues de renseigner ou de témoins sans prendre en considération le secret de fonction ou le secret militaire (art. 47^{quinquies}, al. 4, LREC).

Concrètement, les travaux de la délégation se sont échelonnés sur trois mois entre la mi-août et la mi-novembre 1999. Durant cette période, la délégation a siégé à douze reprises sous la présidence du député au Conseil des Etats Bernhard Seiler². Elle a entendu et questionné vingt-cinq personnes en qualité de personnes tenues de renseigner³. Tous les faits ayant pu être suffisamment élucidés par ce biais, la délégation a renoncé à procéder à des auditions formelles de témoins.

La délégation a également effectué une visite au siège du Groupe des renseignements.

Outre les auditions, la délégation a examiné un très grand nombre de documents. Elle a eu accès aux actes de la Délégation des finances et aux rapports de révision du Contrôle fédéral des finances. La délégation a également consulté plusieurs documents sur l'organisation de l'Etat-major de l'armée ainsi que divers rapports sur l'organisation, les effectifs et les finances du Groupe des renseignements. Elle a également obtenu les cahiers des charges du fonctionnaire incriminé ainsi que d'autres documents de son dossier personnel.

La délégation a demandé plusieurs rapports au DDPS: un rapport sur les fluctuations de personnel au Groupe des renseignements entre 1990 et 1999, un rapport sur la nouvelle répartition des activités au Groupe des renseignements suite aux diverses mises en congé prononcées par le DDPS et un rapport sur le statut du personnel du Groupe des renseignements. La délégation a également demandé un rapport à la Banque nationale suisse ainsi qu'au Préposé fédéral pour la protection des données.

- ² La délégation comprenait les membres suivants: MM. les conseillers nationaux Peter Tschopp (vice-président), Werner Carobbio et Hans Meier, ainsi que Messieurs les députés au Conseil des Etats Bernhard Seiler (président), Hans Daniöth et Franz Wicki.
- ³ Cf. liste des personnes entendues à l'annexe 1.

La collaboration entre la délégation et l'administration fédérale a été excellente et marquée d'une confiance réciproque. La délégation a eu accès à l'ensemble des documents nécessités par son enquête, y compris aux documents secrets.

Pour progresser rapidement, la délégation a bénéficié de l'appui de son secrétariat (un poste de travail à 20 %) qui a été renforcé provisoirement d'un demi-poste de travail (au total, un poste à 70 %). Le secrétariat a été chargé d'organiser les séances, de structurer les auditions sur le plan formel et matériel et de faire assurer la rédaction des procès-verbaux. Il a également assuré les contacts avec l'administration fédérale.

La délégation s'est également assurée le concours de deux experts: Monsieur Jacques Matile, docteur en droit, avocat, ancien juge suppléant au Tribunal fédéral et colonel d'état-major général, et Monsieur Wilhelm Wenger, spécialiste des questions comptables et de contrôle de gestion (controlling), ancien président de la Commission de gestion du Grand Conseil de Bâle-Ville. Les experts ont été chargés d'examiner certains aspects juridiques et comptables. Ils ont également conduit un bon nombre d'entretiens avec des employés du DDPS et du Département fédéral des finances (DFF). Les experts, tout comme d'ailleurs les membres, secrétaires et rédacteurs des procès-verbaux de la délégation sont tenus au secret de fonction en ce qui concerne les documents secrets qui ont été produits et les dépositions soumises au secret en vertu du statut des fonctionnaires ou au secret militaire (art. 47^{quinties}, al. 6, LREC). Les experts de la délégation ont été soumis à un contrôle de sécurité.

La délégation a mis un terme à ses travaux le 24 novembre 1999. Conformément à la loi, elle a soumis au préalable son rapport au Conseil fédéral afin qu'il puisse faire valoir son droit d'être entendu.

Le Conseil fédéral s'est rallié pour l'essentiel aux constatations et aux recommandations de la délégation en ce qui concerne le cas Bellasi et n'a pas trouvé dans le rapport d'éléments qui devraient être maintenus secrets. Le Conseil fédéral a également pris acte du fait que la délégation ne lui a pas proposé de mesures en matière de personnel.

Le présent rapport final tient compte de l'avis du Conseil fédéral.

Le 30 novembre 1999, le rapport a été présenté aux Commissions de gestion réunies en séance plénière qui en ont pris acte. Les commissions ont décidé de publier le rapport et de le porter à la connaissance des Chambres fédérales et de l'opinion publique.

Le présent rapport se fonde sur l'état des connaissances au 24 novembre 1999.

1.4 Bases juridiques et organisation du Groupe des renseignements

L'art. 99 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10) constitue la base légale du service de renseignements. Selon cet article, le service de renseignements a pour mission de recueillir les informations qui pourraient avoir une influence importante pour notre politique de sécurité, de les exploiter et de les diffuser. Il est habilité à traiter, le cas échéant à l'insu des personnes concernées, des données personnelles, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité, à condition et aussi longtemps que ses tâches l'exigent. Il

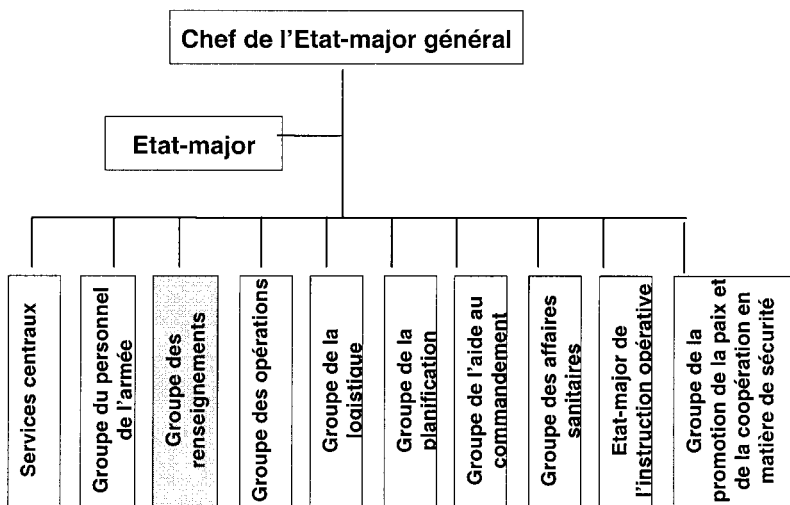
peut, de cas en cas, communiquer des données personnelles à l'étranger en dérogation aux dispositions de la protection des données.

Le service de renseignements du DDPS est assuré par deux unités d'organisation: le Groupe des renseignements de l'Etat-major général et le Service de renseignements des Forces aériennes. C'est le Groupe des renseignements qui constitue l'objet de l'enquête.

Le Groupe des renseignements est l'un des onze groupes et services qui constituent l'Etat-major général (cf. figure 1).

Organisation de l'Etat-major-général

Figure 1



Le Groupe des renseignements est dirigé par le sous-chef d'état-major des renseignements (SCEM rens). Il est directement subordonné au chef de l'Etat-major général et a rang de divisionnaire.

Organiquement, le Groupe des renseignements est composé d'un état-major, d'un service de renseignements stratégique, d'un service chargé du renseignement militaire et d'un service responsable du protocole militaire. A cela s'ajoutent les attachés de défense à l'étranger qui sont subordonnés directement au SCEM rens.

L'ordonnance sur le renseignement du 4 décembre 1995 (ORen; RS 510.291) ainsi que le règlement interne du Groupe des renseignements du 1^{er} janvier 1998 précisent l'organisation et les tâches des divers services (cf. figure 2):

L'*état-major du groupe* s'occupe notamment des ressources du Groupe des renseignements (personnel, finances, etc.). Il est également en charge de la gestion du personnel militaire du groupe et de la gestion des cours et rapports des fractions d'état-major du Groupe des renseignements.

Le *service de renseignements stratégique (SRS)* assure en permanence l'exploration des pays étrangers. Il se procure à l'intention de l'autorité politique et du commandement militaire les informations touchant à la sécurité de la Confédération. Par la suite, il les exploite et les diffuse. Le service travaille en étroite collaboration avec

d'autres organes fédéraux parmi lesquels la Police fédérale, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), les Forces aériennes, le Groupement de l'armement, etc. Le SRS entretient également des contacts avec des services de renseignements voisins (cf. figure 3). Le chef du service de renseignements stratégique est le suppléant du SCEM rens.

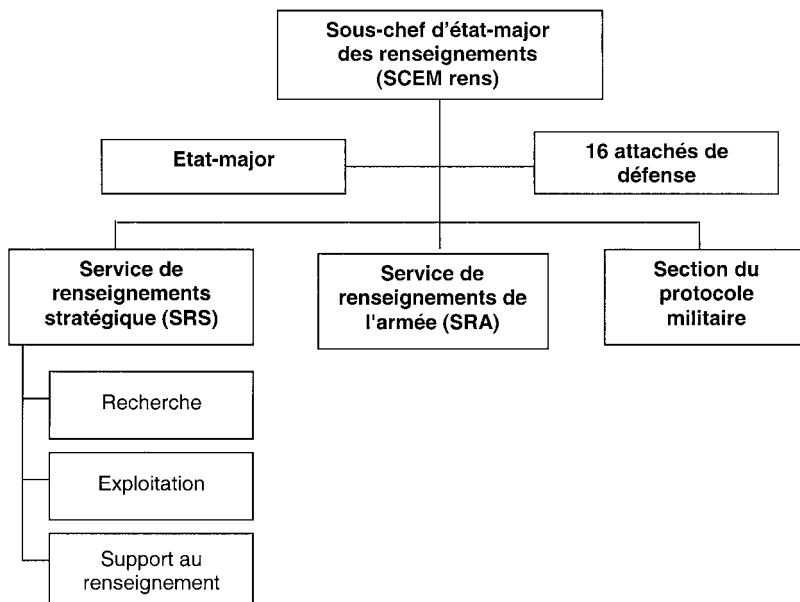
Le *service de renseignements de l'armée (SRA)* assure, en période de service d'appui ou de service actif, l'exploration et le renseignement aux échelons opératif et tactique. Il recueille, dans les secteurs d'intérêt de l'armée, les informations nécessaires à l'engagement de cette dernière. Ensuite, il les exploite et les diffuse.

Le *protocole militaire* est compétent pour la coordination des rapports entre personnalités militaires suisses et étrangères. Il s'occupe également des attachés de défense étrangers accrédités en Suisse et organise des visites à leur intention.

Les *attachés de défense* sont actifs au sein d'une mission diplomatique à l'étranger. Ils sont chargés d'acquérir diverses informations dans les pays dans lesquels ils sont accrédités. En leur qualité d'observateurs et de rapporteurs, ils contribuent à discerner les courants évolutifs importants, tant sur le plan stratégique que sur le plan de la politique militaire et de la politique de sécurité.

Figure 2

Organisation du Groupe des renseignements (état au 1^{er} janvier 1998)



La structure civile du Groupe des renseignements est composée exclusivement d'employés de la Confédération. Il faut y ajouter des informateurs qui sont le plus souvent des ressortissants suisses disposant de relations dans des pays étrangers. Il arrive aussi que des tiers donnent volontairement et sciemment accès à des sources d'informations situées à l'étranger. Les dépenses qui en découlent peuvent être dé-

dommagés suivant les cas. Les détails sont réglés dans une ordonnance du DMF non publiée du 12 août 1992.

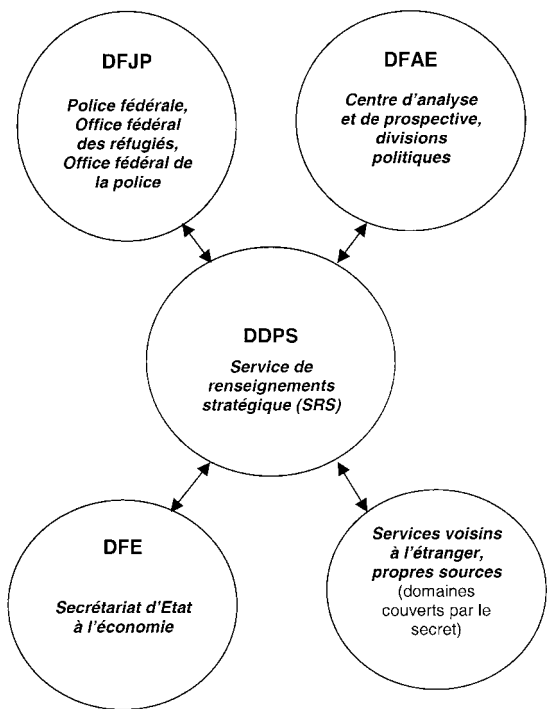
Sur le plan militaire, le Groupe des renseignements fait partie intégrante de l'état-major de l'armée (cf. notamment l'ordonnance du 22 juin 1994 concernant l'état-major de l'armée, OEMA; RS 510.101). L'état-major de l'armée est articulé en fractions de l'état-major de l'armée (ci-après: frac EMA) qui reçoivent un numéro individuel (frac EMA 130.0, 280.0, etc.) à l'instar des autres formations de l'armée.

En cas de situations particulières (p. ex. service d'appui ou service actif), la structure professionnelle du groupe est complétée suivant les cas par des militaires de milice (officiers, sous-officiers, appointés, soldats) qui sont incorporés dans les frac EMA du groupe. Il s'agit souvent de personnalités qui voyagent beaucoup professionnellement et qui occupent des positions dirigeantes dans l'administration, la diplomatie, l'industrie, les banques, les universités, etc. Une partie des employés civils du DDPS et certains informateurs sont également incorporés militairement dans les frac EMA du groupe des renseignements.

Les frac EMA du Groupe des renseignements sont subordonnées militairement au sous-chef d'état-major des renseignements.

Figure 3

Collaborations principales en matière de renseignement stratégique



A l'instar de tout militaire, les membres de l'état-major de l'armée accomplissent régulièrement des services d'instruction dans le cadre de leurs obligations militaires.

Du fait de leur caractère irrégulier, les services des frac EMA du Groupe des renseignements ne sont pas publiés au tableau des cours des formations. Il peut s'agir suivant les cas de rapports, de cours de répétition ou de cours spéciaux. Les militaires peuvent également être convoqués pour des jours isolés.

Le contrôle et l'administration de l'état-major de l'armée incombent au Groupe du personnel de l'armée. L'état-major de l'armée est attribué au canton de Berne pour l'exécution des tâches administratives des cantons (inspections, tir obligatoire).

2 Constatations et appréciations de la délégation

2.1 Rappel des faits

2.1.1 La personne de Dino Bellasi

Monsieur Dino Bellasi, né en 1960, était fonctionnaire spécialisé au service de l'état-major du Groupe des renseignements de l'Etat-major général (ci-après: Grrens) depuis le 1^{er} mars 1988. En qualité de responsable pour les affaires militaires et les cours, il avait notamment pour mission, selon son cahier des charges du 1^{er} janvier 1996, de tenir le contrôle de corps des fractions d'état-major du Grrens (ci-après: frac EMA du Grrens), d'organiser avec les chefs responsables les prestations de service des membres de ces fractions et de les mettre sur pied, de fonctionner comme comptable de ces prestations de service selon les instructions et en collaboration avec le Groupe du personnel de l'armée de l'Etat-major général et l'Office fédéral des exploitations des Forces terrestres (ci-après: OFEFT) et de diriger l'exécution des cours et rapports du Grrens en ce qui concerne l'organisation et l'administration, prestations de service dont il assumait la responsabilité en ce qui concerne la comptabilité. Il était subordonné jusqu'au 31 décembre 1995 au chef du service de renseignements stratégique, puis, du 1^{er} janvier 1996 au 30 avril 1998, à l'adjoint du chef d'état-major du Grrens et enfin du 1^{er} mai au 31 mai 1998, au chef d'état-major directement, avant d'être transféré à la section du protocole militaire dès le 1^{er} juin 1998. Il a quitté le service de la Confédération pour des raisons de santé à fin septembre 1998. Du point de vue militaire, il revêtait le grade de capitaine secrétaire d'état-major depuis le 1^{er} janvier 1993. En cette qualité il a exercé des fonctions de chef de chancellerie, puis de collaborateur spécialisé dans diverses frac EMA. M. Bellasi n'a jamais été comptable au sens militaire du terme. Ses qualifications militaires ont toujours été bonnes, voire très bonnes.

M. Bellasi était titulaire d'une carte de légitimation de comptable de la troupe d'une durée illimitée lui permettant de retirer des espèces à la poste ou à la Banque nationale suisse (ci-après: BNS). Cette carte, de couleur grise, est remise à tous les futurs quartiers-mâtres. Elle est munie d'une photographie de l'intéressé en uniforme (règlement d'administration 99 [RA 99], ch. 45). Sauf autorisation spéciale, le port de l'uniforme est requis pour retirer des sommes en espèces. Bien qu'on ignore quand et comment M. Bellasi a reçu cette carte, il est vraisemblable qu'il l'a obtenue en faisant une demande à l'OFEFT et en invoquant ses responsabilités comme comptable du Grrens. Il détenait également des formulaires pour des mandats d'encaissement dont on ignore aussi comment il se les est procurés. Il faut relever toutefois que l'OFEFT envoie aux quartiers-mâtres des troupes mentionnées dans le tableau des cours cinq exemplaires de ces mandats pour chaque cours (par bataillon) et deux exemplaires pour les cours tactiques-techniques. En outre, les quartiers-

maîtres des écoles de recrues figurant au tableau des écoles reçoivent dix exemplaires de ces mandats. Ces mandats sont adressés avant le service à l'adresse militaire du comptable compétent. Il semble donc probable que M. Bellasi a tout simplement demandé de tels mandats à l'OFEFT en invoquant les besoins des cours militaires du Grrens qu'il devait organiser.

2.1.2 Activités licites de M. Bellasi

Dans le cadre de ses fonctions, M. Bellasi avait en ce qui concerne la comptabilité deux activités principales:

- comme les militaires incorporés dans les frac EMA du Grrens accomplissent le plus souvent des services individualisés en travaillant au sein du service à des missions ponctuelles qui leur sont confiées, M. Bellasi devait, sur les instructions de ses chefs, convoquer ces militaires et établir la comptabilité relative à ces services. Pour chacun de ces services individuels, M. Bellasi établissait un décompte pour les prestations dues à l'intéressé (solde, etc.), prestations qui étaient versées non pas en espèces, mais par virement postal ou bancaire.
- le Grrens organise tous les deux ans un cours de formation militaire pour les sous-officiers, appointés et soldats qui y sont incorporés. Selon un ordre du 23 août 1996 du sous-chef d'état-major des renseignements (ci-après: SCEM ren), la direction et l'organisation de ce cours bisannuel incombe au chef des affaires militaires et des cours du Grrens, soit jusqu'au 31 mai 1998, M. Bellasi. Bien que pouvant s'adjoindre du personnel auxiliaire pour l'exécution de ce cours, M. Bellasi cumulait régulièrement les fonctions de commandant du cours et de comptable. Dans cette dernière qualité, il touchait auprès de la BNS, en se fondant sur sa carte de légitimation et sur un mandat d'encaissement contresigné par son supérieur hiérarchique, les fonds nécessaires au paiement des dépenses du cours (logement, subsistance, etc.) et de la solde. Il établissait pour ce cours une comptabilité en bonne et due forme qu'il adressait pour révision à l'OFEFT et annonçait les jours de service accomplis au Groupe du personnel de l'armée afin qu'ils soient introduits dans le système de traitement des données PISA (PISA: système d'information du personnel de l'armée).

Les montants ainsi utilisés par le Grrens pour ces services individuels et pour les cours bisannuels s'élevaient bon an mal an entre 50 000 francs et 70 000 francs prélevés sur le budget de l'OFEFT. Cela représente environ 1800 à 2300 jours de service par an (1 jour de service: env. 30 francs).

2.1.3 Prélèvements illicites de M. Bellasi

Dès le printemps 1994, M. Bellasi a commencé à opérer systématiquement des prélèvements en espèces auprès de la Banque nationale en utilisant, comme il le faisait pour les cours bisannuels, sa carte de légitimation et des mandats d'encaissement qu'il faisait pendant une première période contresigner par son chef, puis, dans une seconde, qu'il munissait lui-même d'une fausse signature censée émaner de ce chef. Il conservait par devers lui les fonds encaissés et justifiait ces prélèvements en dépo-

sant auprès de l'OFEFT des comptabilités pour des cours fictifs. Ces comptabilités comprenaient notamment un contrôle des hommes fondé sur la liste des membres des frac EMA du Grrens et étaient formellement parfaitement en ordre si bien qu'elles passaient sans aucun problème le cap des révisions de l'OFEFT. Bien entendu, à la différence de ce qui se passait pour les cours réels, M. Bellasi n'annonçait pas les jours de service accomplis à PISA qui eût sans autre détecté la fraude si tel avait été le cas (nombre de jours accomplis excessif pour les officiers figurant sur ces contrôles notamment). De la sorte, M. Bellasi a encaissé frauduleusement quelque 9 millions de francs entre mars 1994 et juillet 1999, ce qui correspond environ à 100 000 jours de service fictifs. Pour ce faire, il a effectué pas moins de 127 retraits à la BNS, dont 35 après avoir quitté la Confédération (cf. tableau 1). Le dernier retrait a eu lieu le 15 juillet 1999. Ces agissements frauduleux ne seraient vraisemblablement jamais apparus si M. Bellasi n'avait pas continué ses prélèvements après son départ du Grrens. La mention d'une comptabilité établie par M. Bellasi après son départ dans un rapport de révision de l'OFEFT a attiré l'attention de son successeur qui a permis la découverte du cas.

Retraits effectués auprès de la Banque nationale suisse

Tableau 1

Période	Retraits	Sommes retirées Fr.	Fonctions de M. Bellasi
31.3. au 31.12.94	12	217 000	Responsable des affaires militaires et des cours
1.1. au 31.12.95	21	818 000	
1.1. au 31.12.96	14	1 098 000	
1.1. au 31.12.97	17	1 436 000	
1.1. au 30.5.98	14	1 110 000	
1.6. au 30.9.98	14	1 110 000	Collaborateur au protocole militaire
1.10. au 31.12.98	8	700 000	A quitté le service de la Confédé- ration
1.1. au 15.7.99	27	2 350 000	
Total	127	8 839 000	

M. Bellasi a détourné des fonds de la Confédération durant de nombreuses années en retirant des espèces au moyen de mandats pour avances et en établissant des décomptes pour des services fictifs de fractions d'état-major de l'armée du Groupe des renseignements. Il a procédé à ces détournements d'une manière étonnamment simple, sans recourir à des stratagèmes raffinés ou sophistiqués, mais en établissant des comptabilités de troupe de 30 à 50 pages fort précises. Le tableau 2 ci-dessous donne un aperçu résumé de quelques comptabilités fictives (constatations à partir des documents originaux):

Décomptes fictifs (extrait)

Tableau 2

Mois	Cours	Participants	Coûts (en francs)				Coûts par cours
			Solde	Logement	Subsistance	Salles	
Décembre 1995	1 ^{er} cours	48	4 170	10 704	5 765	1138	21 777
	2 ^e cours	34	1 770	3 791	2 227	340	8 128
	3 ^e cours	33	1 737	3 680	2 162	291	7 870
	4 ^e cours	50	4 550	11 150	6 005	945	22 650
Coûts totaux pour mars 1995							60 425
Juillet 1996	1 ^{er} cours	52	4 520	11 076	6 773	918	23 287
	2 ^e cours	51	4 415	10 863	6 643	975	22 896
	3 ^e cours	50	4 455	10 650	6 513	975	22 593
	4 ^e cours	48	3 985	10 224	6 252	918	21 379
Coûts totaux pour juillet 1996							90 155
Mars 1998	1 ^{er} cours	134	11 700	38 820	17 454	1936	69 190
	2 ^e cours	138	12 220	31 740	17 975	1869	63 804
	3 ^e cours	126	11 015	28 980	16 412	1974	58 381
	4 ^e cours	138	12 200	31 740	17 975	2107	64 022
Coûts totaux pour mars 1998							256 117
Décembre 1998	1 ^{er} cours	139	12 340	31 970	18 105	2016	64 431
	2 ^e cours	142	12 695	32 660	18 496	2009	65 860
	3 ^e cours	133	12 020	30 590	17 323	1946	61 879
Coûts totaux pour décembre 1998							192 170
(Les cours fictifs duraient la plupart du temps 5 jours. Ils se répartissaient tout au long de l'année et avaient lieu toujours au même endroit.)							

Il convient de relever ici que les actes frauduleux de M. Bellasi ont porté sur les fonds de l'OFEFT. En revanche, les comptes du Grrens n'ont été en rien touchés. Une vérification approfondie faite par le Contrôle fédéral des finances (ci-après: CDF) en juin 1999 a confirmé que cette comptabilité, qui n'était pas tenue par M. Bellasi mais par l'adjoint du chef d'état-major du Grrens, était parfaitement en ordre⁴.

Ainsi l'affaire Bellasi se caractérise comme une escroquerie commise par un fonctionnaire du Grrens au détriment de l'OFEFT, et non pas comme un problème propre au Grrens.

⁴ Cf. rapport du Contrôle fédéral des finances du 30.6.1999.

2.2

Mesures sur le plan comptable et financier

Pour arriver à ses fins, M. Bellasi a utilisé avec astuce les lacunes du système de financement et de contrôle des comptes de l'OFEFT ainsi que le manque d'informations entre l'OFEFT et PISA. Pour éviter le renouvellement de pareilles situations, un certain nombre de mesures peuvent et doivent être prises dans la mesure où elles ne l'ont pas déjà été depuis la découverte des agissements délictueux de M. Bellasi.

2.2.1

Prélèvements d'avances en espèces

Les travaux de la délégation ont montré que les dangers des paiements en espèce avaient déjà été identifiés avant l'affaire Bellasi. Cette affaire n'est d'ailleurs pas la seule qui se soit produite au DDPS ces dernières années en relation avec des mandats pour avances. Les autres cas concernent cependant des montants moins élevés, inférieurs à 200 000 francs. En 1996 un comptable de milice a détourné 200 000 francs. Il a été condamné en 1998 par un tribunal de division à deux ans et demi de prison. Le second cas concerne un employé temporaire du DDPS qui a volé des mandats pour avances et retiré ainsi 40 000 francs. L'individu concerné a par la suite remboursé la somme en question.

Selon les informations fournies par la BNS, les dangers des mandats pour avance ont été plusieurs fois au centre de discussions entre l'Administration fédérale des finances (ci-après: AFF) et la BNS entre 1990 et mi-1999. Lors de plusieurs séances, la BNS a rendu attentive l'AFF sur les problèmes posés. En outre, dans un cas au moins («escroquerie M.»), la BNS a également eu des contacts avec le DDPS, plus exactement avec l'OFEFT. Les possibilités d'abus ont d'ailleurs conduit la BNS à émettre, le 16 octobre 1996 et le 27 février 1998, deux directives à l'intention des offices de paiement. Ces mesures n'ont cependant pas suffi à empêcher les agissements de M. Bellasi.

La délégation est d'avis que les prélèvements en espèces doivent être restreints dans toute la mesure du possible. S'il paraît évident qu'ils ne peuvent l'être quand une troupe fait service – il paraît difficile de faire admettre qu'une troupe ne touche pas sa solde en espèces –, il n'en va pas de même pour des cours limités, voire pour des prestations de service individuelles ainsi que le démontre la pratique du Grens pour les services accomplis à la carte par les membres des fractions d'état-major du groupe. Dans ces cas, les versements sont effectués par ordres de paiement postal ou bancaire. L'extension de ce système devrait être possible à tous les services des fractions d'état-major de l'armée ainsi qu'aux autres services de l'administration fédérale qui ont encore recours au trafic des paiements en espèces (notamment la protection civile et l'Office fédéral des réfugiés). Une analyse des processus et des risques du trafic des paiements est actuellement en cours au CDF.

La délégation est d'avis que des mesures devraient être prises aussi en ce qui concerne la distribution et le retrait des cartes de légitimation d'une part et des mandats d'encaissement d'autre part. Pour les cartes de légitimation (il y en a environ 4700 en circulation), il paraîtrait utile d'en limiter la durée de validité même pour les quartiers-mâîtres. Le renouvellement de ces cartes permettraient en effet de vérifier si elles sont toujours justifiées. En outre, l'OFEFT devrait en tenir un contrôle précis et veiller à ce qu'elles soient retirées dès que le titulaire quitte sa fonction militaire

ou son poste dans l'administration. Tous les derniers prélèvements de M. Bellasi auraient pu être évités si sa carte de légitimation lui avait été retirée dès qu'il est entré au service du protocole militaire où il n'avait plus de responsabilités sur le plan comptable. Cela n'a pas été fait. Une telle mesure aurait en tout cas permis de parer à la manœuvre de M. Bellasi qui, par lettre du 28 mai 1998, a informé l'OFEFT qu'il restait responsable de toutes les questions relatives aux décomptes avec des mandats d'encaissement, son successeur ne s'occupant que des décomptes avec virements postaux ou bancaires. Il faut relever que le contenu de cette lettre était contraire à la vérité et qu'elle n'a pas été contresignée par le successeur de M. Bellasi comme l'aurait exigé pourtant les directives en vigueur (art. 3, al. 1, OAA; ch. 8, al. 1, RA 99).

Recommandation 1

La délégation prie le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires visant à limiter dans le temps les cartes de légitimation permettant le retrait d'espèces et à réduire le nombre de cartes en circulation au strict minimum.

2.2.2

Etablissement et contrôle du budget de l'Office fédéral des exploitations des forces terrestres (OFEFT)

Jusque et y compris le budget de l'an 2000, l'OFEFT établit le budget pour les dépenses de la troupe sur la base du nombre de journées de service accomplies deux ans plus tôt (soit 1998 pour le budget 2000) corrigé des variations résultant du tableau des cours et de celui des écoles. Il s'agit donc d'un budget établi sur la base d'une appréciation rétrospective. Les grandes subdivisions de l'administration militaire (Etat-major général, Forces terrestres et Forces aériennes) ne sont pas consultées à ce sujet. Elles n'assument pas de responsabilité quant à l'établissement du budget et sont dans l'impossibilité d'en contrôler l'utilisation. En effet, le budget de l'OFEFT est un budget global de l'ordre de 220 millions de francs qui couvre environ 6,5 millions de jours de service et dont l'OFEFT lui-même ne peut pas contrôler l'exploitation en cours d'année. L'OFEFT ne dispose pas d'un plan comptable qui indique quels sont les coûts générés par corps de troupe et par fraction d'état-major de l'armée et combien de jours de service ont été effectués. Selon le nouveau système prévu dès 2001, l'OFEFT demandera à l'Etat-major général et aux Forces terrestres et aériennes leurs prévisions au sujet du nombre de jours de service, ce qui obligera ces derniers à demander les prévisions de leurs subordonnés. Sur la base de ces renseignements, l'OFEFT établira un budget prospectif qui sera subdivisé entre les trois grands groupements qui pourront en faire de même à l'égard de leurs subordonnés. Ainsi, en cours d'année, l'Etat-major général ainsi que les Forces terrestres et aériennes pourront contrôler l'utilisation des jours de service qui leur auront été attribués et intervenir si le nombre prévu et le crédit qui en découle est dépassé. Il en ira de même pour l'OFEFT qui pourra demander des explications et donner des mises en garde s'il constate des dérapages dans l'utilisation des crédits. Si ce système avait existé dans les années 1994 à 1999, il serait tout de suite apparu à l'OFEFT et au Grens que le crédit de l'ordre de 50 000 francs à 70 000 francs attribué aux frac EMA du Grens était dépassé dans une large mesure, ce qui aurait permis de déceler les agissements frauduleux de M. Bellasi très rapidement.

Recommandation 2

La délégation prie le DDPS de prendre les mesures nécessaires afin que l'OFEFT introduise le plus rapidement possible un plan comptable par corps de troupe et par fraction d'état-major de l'armée. Devront être saisis dans ce plan le nombre de jours de cours et les coûts par cours (solde, subsistance, logement, etc.). Le DDPS fixe également quel service est responsable de contrôler les écarts entre les données effectives et les données du budget.

2.2.3 Collaboration entre l'OFEFT et PISA

Jusqu'en août 1999, l'OFEFT n'avait pas accès aux données du système PISA. L'octroi de cet accès a été retardé pour des raisons de coûts et de protection des données. Depuis lors, un essai a été entrepris: l'OFEFT peut accéder à PISA pour vérifier si les jours de service comptabilisés ont bien été annoncés. S'ils ne l'ont pas été, le système détecte l'anomalie et réclame des explications et justifications. Ces contrôles se font par sondages portant, par exemple, sur le commandant, le fourrier et un certain nombre de militaires arbitrairement choisis sur la liste du contrôle d'hommes annexée à la comptabilité. Si ce système de contrôle avait existé entre 1994 et 1999, le système PISA aurait tout de suite constaté que les jours de service figurant dans la comptabilité ne lui avaient pas été annoncés et aurait exigé des explications qui auraient permis de découvrir la fraude. Comme cette collaboration n'est pas prévue actuellement dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les contrôles militaires (OC; RS 511.22), il faut espérer que l'essai ordonné dès fin août 1999 par le DDPS en application de l'art. 148 OC⁵ aboutira à mettre au point une collaboration efficace entre les deux instances et à modifier en conséquence l'OC jusqu'à fin août 2000.

Recommandation 3

La délégation recommande au Conseil fédéral de modifier l'ordonnance sur les contrôles militaires (OC) de manière à permettre à l'OFEFT d'accéder au système PISA. Dans ce contexte, il prendra en compte les considérations faites par la Commission de gestion du Conseil des Etats dans son rapport du 19 novembre 1998 sur les liaisons «on-line» dans le domaine de la police.

2.2.4 Suppression de la double fonction

Il a plusieurs fois été relevé que les agissements délictueux de M. Bellasi auraient été grandement facilités par sa double fonction. Encore faut-il s'entendre sur la définition de la double fonction. Il y a double fonction civile et militaire lorsqu'un fonctionnaire est appelé à remplir la même fonction dans son activité civile et dans

⁵ Selon cet article, le DDPS est autorisé à éprouver, pendant une durée de douze mois au maximum, des modifications dans l'utilisation du système PISA, sans devoir préalablement adapter la présente ordonnance.

l'unité où il est incorporé. Ainsi M. Bellasi avait-il une double fonction dans la mesure où il tenait la comptabilité des francs EMA du Grrens aussi bien comme fonctionnaire que comme militaire. Cette manière de procéder est rationnelle et utile, car elle assure à l'armée le service de spécialistes compétents. On ne voit pas en quoi cette situation aurait pu favoriser les agissements frauduleux de M. Bellasi. Mais un fonctionnaire peut aussi remplir une double fonction en étant responsable de deux activités qui sont normalement distinctes: ainsi, M. Bellasi était désigné comme commandant des cours de formation du Grrens et comme comptable desdits cours, fonctions qui sont clairement distinctes dans le cas normal et dont le titulaire de l'une exerce un certain contrôle sur celle de l'autre. C'est ainsi qu'un des principes fondamentaux de la comptabilité militaire réside dans le fait que le commandant atteste sous sa propre responsabilité l'exactitude de la formule «stationnement, effectif et mutations» de la troupe (art. 15 de l'ordonnance du 29 novembre 1995 sur l'administration de l'armée, OAA; RS 510.301; ch. 19, al. 1, let. a, ch. 21, let. b et ch. 22, RA 99) qui sert de base à l'établissement de la comptabilité d'une troupe par le comptable. Dès lors que les deux fonctions sont remplies par la même personne, ce qui était le cas de M. Bellasi pour les cours du Grrens, ce contrôle n'existait plus. C'est dans ce sens que l'on peut dire que la double fonction a facilité la commission des agissements frauduleux de M. Bellasi puisqu'elle supprimait le contrôle de base résultant des deux fonctions assumées normalement par deux personnes distinctes.

Selon les renseignements fournis par l'OFEFT, il y a 34 offices administratifs du DDPS qui tiennent des comptabilités de troupe dans les mêmes conditions que celles dont M. Bellasi s'est servi pour ses prélèvements. Pour faire face au risque dévoilé par l'affaire Bellasi, l'OFEFT a d'une part rappelé aux services en cause l'obligation d'annoncer immédiatement le changement de comptable (mesure à laquelle M. Bellasi avait paré en écrivant à l'OFEFT qu'il restait compétent pour les comptabilités fondées sur des prélèvements en espèces, son successeur n'étant responsable que des comptabilités donnant lieu à des virements postaux ou bancaires) et en ordonnant que pour ces offices tout le trafic des paiements se ferait par virements, ce qui, avec le contrôle effectué par l'intermédiaire de PISA, semble interdire le renouvellement de prélèvements illicites du type de ceux de M. Bellasi dans les offices où des cas de double fonction peuvent exister.

2.3 Efficacité des révisions du Contrôle fédéral des finances et de l'OFEFT

En ce qui concerne le Contrôle fédéral des finances, les révisions qu'il a effectuées et qui portaient sur la comptabilité de l'Etat-major général et du Grrens échappent à toute critique. Ces contrôles, qui ont fait l'objet de rapports détaillés, ont été exécutés de manière professionnelle et ont trait à une comptabilité qui ne relevait pas de la compétence de M. Bellasi et qui n'est pas en cause aujourd'hui.

En revanche, la question se pose de savoir si les contrôles de l'OFEFT, compétent comme organe de contrôle de la comptabilité de la troupe pour l'état-major de l'armée (art. 4 OAA), prêtent ou non le flanc à la critique. Formellement, les fausses comptabilités de M. Bellasi étaient absolument en ordre. Elles ont donc passé le cap des révisions de l'OFEFT sans coup férir. Rétrospectivement, quand on peut examiner ces comptabilités toutes ensemble, il apparaît des anomalies qui permettent d'avoir des doutes sur leur bien-fondé: comment se fait-il que les réviseurs n'aient

pas été frappés par le grand nombre de jours de service accomplis par les mêmes officiers, par l'occupation quasi permanente du même hôtel à Balsthal, par l'absence de toute mutation (congrés, maladies, etc.) chez les participants aux cours pendant la durée de ceux-ci, par l'absence de toute formule ou facture originale (p. ex. sur papier à en-tête, etc.).

La délégation est d'avis que l'OFEFT aurait dû remarquer:

- Les reports réguliers de sommes élevées sur le mois suivant (ce qui signifie que le comptable dispose de grosses sommes en argent liquide chez lui);
- L'absence systématique d'une deuxième signature sur tous les décomptes livrés par M. Bellasi, alors que les prescriptions l'exigent explicitement (art. 11, OAA; ch. 19, RA 99);
- La circulation de sommes importantes en liquide alors que les fractions d'état-major du Groupe des renseignements opèrent depuis longtemps sans espèces;
- L'augmentation, chaque année, du nombre de participants aux cours du Groupe des renseignements;
- La participation d'officiers uniquement, jamais de personnel auxiliaire;
- L'absence de toute mutation (entrées en service tardives, libérations anticipées, etc.);
- La solde, la chambre et la pension mises à part, les décomptes ne font état d'aucune autre dépense pour du matériel de remplacement, un repas d'invités, le remboursement de billets de train, les frais de téléphone, etc.;
- Les factures d'hôtel sont systématiquement établies sur du papier neutre, acquittées par une signature quelconque;
- Il n'y a aucune pièce justificative originale de l'hôtel pour une quelconque prestation, etc.

De plus, l'OFEFT aurait dû se poser les questions suivantes:

- Est-il vraisemblable que des cours réunissant plus de 100 participants aient lieu, semaine après semaine, au même endroit?
- Est-il vraisemblable que ces officiers ne revendiquent que la subsistance en pension avec libre service (29 fr. 60 par jour) et non le taux normal avec service qui se monte à 34 francs par jour?
- Comment ces sommes en liquide circulent-elles concrètement? Est-ce que M. Bellasi se rend chaque vendredi à Balsthal en emportant entre 50 000 francs et 70 000 francs en liquide pour régler sur place les soldes et les décomptes pour chambre et pension?

De manière générale, il faut constater que les malversations de M. Bellasi n'ont pas été favorisées par un manque de contrôle ou par le non-respect des directives par l'OFEFT, mais plutôt par l'absence d'évaluation de la plausibilité des décomptes.

Faire grief aux réviseurs de n'avoir pas vu ces anomalies, c'est toutefois oublier les conditions dans lesquels ils travaillent. Il n'y a que 2,75 postes pour assurer la révision de 5000 comptabilités de troupe chaque année pour un total de 6,5 millions de jours de service; les réviseurs n'avaient pas, comme nous aujourd'hui, la vision d'ensemble des 80 comptabilités fictives établies par M. Bellasi et ne pouvaient pas

se livrer aux comparaisons qui nous sont faciles aujourd'hui. Il faut tenir compte aussi du fait que, pour des raisons de place, les comptabilités des troupes ne peuvent être gardées que durant six mois à peine sur les étagères des locaux de travail. Elles doivent être ensuite archivées à la cave, si bien qu'une comparaison avec des décomptes précédents est rare. Enfin, les réviseurs ne disposaient pas du signal d'alarme qu'auraient constitués les dépassements d'un budget dont ils auraient pu contrôler le respect, ni de la liaison avec le système PISA qui leur eût permis de découvrir la fraude par des sondages systématiques portant sur les journées de services accomplies par les militaires figurant sur le contrôle des hommes accompagnant la comptabilité.

En définitive, les lacunes que révèle l'affaire Bellasi tiennent plus à l'organisation de l'OFEFT qu'à une déficience de ses réviseurs.

Recommandation 4

La délégation prie le DDPS de prendre les mesures nécessaires afin que l'OFEFT accorde à l'avenir, lors de ses contrôles, davantage de poids à la plausibilité des comptabilités et pas seulement à leur exactitude mathématique.

2.4 Données sensibles mises en danger

2.4.1 Données sensibles

Dans l'état actuel du dossier, il est extrêmement difficile de déterminer avec précision de quelles données sensibles M. Bellasi avait connaissance et quelle atteinte il leur a, le cas échéant, portée. Il n'est même pas certain que la procédure pénale actuellement en cours et couverte par le secret permettra d'en savoir plus.

Il est certain que M. Bellasi détenait, de par sa fonction, le contrôle de corps des frac EMA du Grrens et qu'il connaissait le nom, l'adresse, la profession et les données relatives aux quelque 500 militaires qui y sont incorporés (y compris réserve). Il avait même, semble-t-il, introduit cette liste sur son ordinateur privé et l'utilisait pour établir les fausses comptabilités qui étaient à la base de ses malversations. M. Bellasi connaissait aussi l'ensemble du personnel du Grrens. Il ne semble pas en revanche que M. Bellasi ait eu accès à d'autres données sensibles, notamment aux sources et aux informateurs du Grrens. En effet, le service semble avoir été organisé de manière à empêcher des fuites dans ce domaine. M. Bellasi avait son bureau au centre d'administration du DDPS et n'avait accès qu'au hall d'entrée du service de renseignements stratégique. Il ne pouvait entrer dans les bureaux de ce service qu'accompagné par les collaborateurs qui y travaillaient; en l'absence de l'occupant, le bureau était fermé à clé. S'agissant de la comptabilité du Grrens, M. Bellasi n'y avait pas accès et ne pouvait en particulier pas prendre connaissance des quittances des sommes versées à certaines des sources ou certains des informateurs, ces quittances étant d'ailleurs signées par l'officier traitant et par le SCEM rens qui étaient les seuls à connaître le bénéficiaire des paiements qu'elles attestaient.

En l'état, la délégation est d'avis qu'il y a peu de vraisemblance que M. Bellasi ait eu accès à d'autres données sensibles que celles relatives aux membres des frac EMA du Grrens. Mais ce risque ne peut être totalement exclu.

La délégation ignore également si M. Bellasi a divulgué, le cas échéant contre finances, les données sensibles dont il disposait. Pour l'heure, rien ne semble l'indiquer. Il n'en reste pas moins que dans ce domaine il faut envisager le pire et partir de l'idée que ces données ont pu être révélées. Si tel était le cas, cela pourrait avoir de graves conséquences pour les officiers et spécialistes dont le nom aurait été divulgué, notamment pour les civils dont les relations avec l'étranger sur le plan professionnel risqueraient d'être sérieusement compromises. Malheureusement, la délégation ne voit pas quelles mesures pourraient être prises pour faire face à ce risque qui ne constitue encore qu'une éventualité. En revanche, il paraît essentiel que cette divulgation ne s'étende pas à l'occasion de la procédure pénale en cours contre M. Bellasi. Il serait extrêmement grave que les listes séquestrées en mains de M. Bellasi et les fausses comptabilités construites sur la base de ces listes soient livrées au public et ainsi dévoilées alors même que M. Bellasi n'en aurait rien fait. Même si les listes litigieuses n'ont pas un caractère secret, mais sont seulement confidentielles, la Confédération a un intérêt évident à en éviter la révélation. Le DDPS devrait donc, de l'avis de la délégation, intervenir auprès du Ministère public de la Confédération, respectivement de la juge d'instruction fédérale, pour que les listes séquestrées en mains de M. Bellasi, tout comme celles figurant dans les comptabilités falsifiées qui sont au dossier pénal, ne soient pas divulguées. Le département doit entreprendre d'urgence des démarches à ce sujet en se fondant, s'agissant des recherches de police judiciaire, sur l'art. 102^{quater}, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF; RS 312.0), et, en ce qui concerne l'instruction préparatoire, sur l'art. 27, al. 1 et 2, PPF. A cela s'ajoutent les dispositions générales de l'art. 29^{bis}, al. 1, PPF, qui postule que «des données personnelles ne peuvent être traitées que dans la mesure où elles sont nécessaires à la poursuite ou au jugement d'une infraction»⁶.

En conclusion, il ne semble pas que M. Bellasi ait eu accès à d'autres données sensibles que le contrôle de corps des frac EMA du Grens et qu'il ait diffusé des renseignements tirés de ce document autrement qu'en les utilisant pour la confection des comptabilités falsifiées qui couvraient ses prélèvements illicites. Dans cette hypothèse, qui est aujourd'hui la plus vraisemblable, il apparaît impératif à la délégation que le DDPS prenne sans retard les mesures nécessaires pour éviter le paradoxe que constituerait la diffusion de ces données confidentielles par le biais de la procédure pénale.

Recommandation 5

La délégation recommande au DDPS de prendre les mesures nécessaires afin de protéger, lors de la procédure pénale dans le cas Bellasi, les données confidentielles concernant les fractions d'état-major du Groupe des renseignements de l'Etat-major général (art. 102^{quater}, al. 1 et 2; art. 27, al. 1 et 2; art 29^{bis}, al. 1, PPF).

⁶ Cf. message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur la protection des données (LPD), du 28.3.1988, partie relative aux modifications de la loi fédérale sur la procédure pénale; FF 1988 II 421.

2.4.2

Dommmages

En l'état, le dommage le plus grave que l'affaire Bellasi pourrait avoir causé au Grrens résulte de la perte de confiance subie auprès des services étrangers et des sources en général. Ce dommage est difficile à évaluer. Il se manifesterait par une diminution du nombre et de la qualité des renseignements obtenus par le Grrens. Il n'est donc pas possible d'en déterminer l'importance éventuelle aujourd'hui.

Pour la délégation, le dommage résulte d'ailleurs moins de l'affaire Bellasi elle-même que de la façon dont elle a été traitée, voire même dramatisée, par les autorités et les médias après l'arrestation de son auteur. La délégation ne saurait trop souligner que les autorités doivent faire preuve de modération et de sang-froid lorsqu'elles informent sur des enquêtes pénales aux simples motifs de la présomption d'innocence et du secret de l'instruction.

Le seul moyen de diminuer, voire de supprimer le dommage encouru, consiste à tranquilliser les informateurs et les sources du Grrens, notamment en les convainquant qu'ils n'ont pas été touchés ni dévoilés dans le cadre de l'affaire. A cet égard, il paraît essentiel à la délégation que, d'une manière ou d'une autre, la direction du Grrens soit à nouveau assurée de manière stable le plus rapidement possible. Plus l'incertitude actuelle qui résulte de la mise en congé des deux têtes du renseignement suisse se prolonge, plus elle est dommageable.

Cette situation n'est pas seulement problématique vis-à-vis de l'extérieur, mais également au sein du Grrens. L'affaire Bellasi a plongé le Grrens dans un profond désarroi. Les incertitudes qui planent sur l'avenir du service se traduisent notamment par des fluctuations de personnel très élevées. Il semble d'ailleurs que l'affaire Bellasi ne soit pas à l'origine de cet exode, mais en ait été le catalyseur. La délégation est d'avis que si la période de transition dure par trop longtemps, la situation deviendra extrêmement difficile à gérer. C'est pourquoi, il faut que le Conseil fédéral manifeste clairement sa volonté de moderniser sans délai les structures du Groupe des renseignements. La délégation reviendra sur ce point dans ces conclusions.

2.5

Contrôles de sécurité dans le domaine du renseignement

La délégation a été amenée à se poser la question de savoir si les contrôles de sécurité, tels qu'ils peuvent être pratiqués aujourd'hui, répondent aux besoins actuels. La question est en réalité double: d'une part, il faut déterminer si la législation permet aujourd'hui de procéder aux contrôles de sécurité nécessaires dans le domaine du renseignement; d'autre part, il faut apprécier, sur le plan pratique, l'efficacité des mesures de contrôle que la loi autorise.

2.5.1

Situation sur le plan légal

Le Préposé fédéral à la protection des données a exposé la situation légale dans un avis qu'il a adressé à la délégation le 1^{er} septembre 1999. On peut donc se borner à rappeler ici ses conclusions:

«... Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1993, la loi fédérale sur la protection des données (LPD) n'apporte aucune restriction en matière de contrôles de sécu-

rité. Il n'a en outre jamais été contesté que la sécurité militaire et les intérêts de l'Etat constituaient des domaines particuliers impliquant une réglementation spécifique.

C'est ainsi que la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 et l'ordonnance sur les contrôles de sécurité entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 constituent ce nouveau cadre légal spécifique. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette nouvelle réglementation renforce même la garantie du respect des intérêts de l'Etat et de la sécurité militaire de par la création d'un cadre légal au niveau d'une loi au sens formel et d'une ordonnance d'application détaillée. Cette dernière prévoit notamment clairement les droits de la personne concernée (. . .) tout en limitant ces derniers afin de garantir les intérêts de l'Etat ou de la sécurité militaire.

Enfin, en plus de ces nombreuses dispositions susmentionnées réglant la mise en œuvre des contrôles de sécurité dans l'administration fédérale et dans le domaine militaire, des normes encore plus particulières sont applicables au Service de renseignements stratégique, lui permettant de *recueillir, traiter et utiliser toutes les informations nécessaires, y compris celles qui concernent des personnes afin: . . . b. d'assurer le contrôle de sécurité relatif aux personnes qui travaillent ou travailleront pour lui* (cf. art. 8, al. 1, let. b, de l'ordonnance du 4 décembre 1995 sur le renseignement).

(. . .)

Il ressort de ce qui précède qu'aucune exigence ou norme de protection des données n'entrave l'exécution des contrôles de sécurité et que de notre point de vue les nouvelles règles spécifiques entrées en vigueur récemment en matière de contrôles de sécurité à l'égard d'agents de la Confédération, de militaires ou de tiers ainsi que les dispositions spécifiques en la matière applicables au service de renseignements stratégique répondent parfaitement aux besoins d'aujourd'hui.»

La délégation partage cette opinion qui correspond aux textes légaux nombreux et complexes qui règlent la matière. Il ne faut cependant pas minimiser le fait que ces dispositions sont récentes et qu'elles sont loin d'avoir été assimilées dans l'administration. La délégation a en particulier été frappée dans le cadre des auditions auxquelles elle a procédé de constater que le traumatisme consécutif aux excès commis dans l'affaire des fiches était toujours présent. Cela amenait parfois les interlocuteurs de la délégation à ignorer les nouvelles règles en vigueur pour se référer à des dispositions prises après l'affaire des fiches et abrogées depuis lors (p. ex., l'obligation de détruire les dossiers de sécurité à l'échéance d'un délai de cinq ans, alors que la nouvelle réglementation prévoit que les données peuvent être conservées dix ans, après quoi elles ne sont pas détruites, mais proposées aux Archives fédérales (art. 22 de l'ordonnance du 20 janvier 1999 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes, OCSP; RS 120.4).

Reste à examiner si à ce cadre juridique qui sauvegarde tant les intérêts de l'Etat que ceux des citoyens selon la délégation correspond une pratique qui sauvegarde réellement les mêmes intérêts. A cet égard, il faut distinguer le problème du champ d'application des contrôles de celui relatif à la manière dont ils peuvent être exécutés.

L'ordonnance du 20 janvier 1999 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP) limite ces contrôles aux personnes figurant sur une liste arrêtée par le Conseil fédéral. Ce dernier a décidé de limiter cette liste à 1200 personnes, ce qui, de l'avis des spécialistes entendus par la délégation, constitue un compromis helvétique mais ne permet pas d'opérer tous les contrôles nécessaires, notamment pour que la Suisse soit crédible en la matière dans ses relations avec l'étranger. D'ailleurs, l'établissement de cette liste paraît se heurter à des difficultés puisque dix mois après l'entrée en vigueur de l'ordonnance elle n'a toujours pas été approuvée par le Conseil fédéral. C'est dire que, d'une manière générale, la réglementation en vigueur laisse subsister des lacunes dans les contrôles de sécurité, lacunes dont les effets pourraient se révéler graves dans tel ou tel cas, notamment dans le cadre des relations internationales de la Suisse. Toutefois, il paraît généralement admis que tous les membres du service des renseignements doivent être soumis à un contrôle de sécurité et figureront donc dans la liste (art. 5 OCSP). C'est dire que le problème du champ d'application des contrôles de sécurité est réglé en ce qui concerne ce service. Tout au plus doit-on constater que l'on ne peut pas affirmer que M. Bellasi ait été soumis à un tel contrôle. Il semble bien que tel ait été le cas, mais, selon la pratique ancienne, les résultats de ce contrôle ont été détruits à l'échéance d'un délai de cinq ans.

Il faut ensuite déterminer si les contrôles de sécurité peuvent être exécutés de manière efficace dans le cadre de ce que prévoit l'ordonnance. S'agissant des agents de la Confédération, l'art. 8 OCSP dispose que le contrôle doit être requis par l'autorité qui nomme, prépare la nomination ou attribue de nouvelles tâches. La requête doit être établie sur un formulaire qui doit être signé par l'intéressé pour manifester son accord. La procédure se déroule ensuite selon le schéma joint comme annexe 2 au présent rapport. Le service spécialisé chargé du contrôle, soit la division de la protection des informations et des objets (DPIO) de l'Etat-major général, récolte les données nécessaires auprès des sources énumérées à l'art. 20, al. 2, de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120). Il consulte, directement ou par l'intermédiaire de la Police fédérale, les renseignements résultant du casier judiciaire (VOSTRA), des fichiers des offices de poursuite et faillite et d'autres fichiers découlant notamment du système informatisé de gestion et d'indexation des dossiers et de personnes (IPAS), du système provisoire de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ISIS), etc. Il ne procède à l'audition des agents de la Confédération que lors du premier contrôle et ne peut procéder à l'audition de tiers qu'avec le consentement de la personne concernée (art. 20 LMSI; art. 12 OCSP). En pratique, la DPIO ne procède pas à des enquêtes sur le terrain. Une fois ces renseignements recueillis, elle soumet ses éventuelles réserves à l'intéressé qui peut prendre position, après quoi elle arrête sa décision qui est communiquée à l'autorité requérante et à l'intéressé qui, comme certains tiers, peuvent recourir (art. 16 et 17 OCSP).

Il résulte de ce qui précède que l'examen de sécurité est en réalité purement formel et superficiel. Il suffit que la personne examinée ne figure sur aucun des registres consultés pour qu'elle obtienne l'attestation, et cela même si par ailleurs elle mène une vie et a un comportement qui permettraient d'avoir des doutes sur sa personnalité et les risques qu'elle pourrait présenter pour la sécurité.

La répétition du contrôle est encore plus difficile et superficielle. Tout d'abord, l'art. 13, al. 1, OCSP, exige que le contrôle ne soit répété que s'il y a des raisons de présumer qu'un risque nouveau pour la sécurité est apparu depuis le contrôle précédent et que la personne concernée donne son accord écrit. Au surplus, l'art. 13, al. 2, OCSP, limite en principe l'examen à la consultation des registres mentionnés à l'art. 20, al. 2, let. a et b, LMSI, et ne prévoit de compléter le contrôle par une enquête de police et par des auditions que s'il en résulte que la personne concernée présente un risque pour la sécurité. C'est dire que c'est de manière tout à fait exceptionnelle et seulement moyennant accord de l'intéressé qu'une répétition du contrôle pourra avoir lieu alors que l'affaire Bellasi démontre que ces répétitions seraient extrêmement utiles pour déceler des changements dans le mode de vie et le comportement de l'intéressé et le risque qu'il peut représenter.

L'insuffisance actuelle des contrôles de sécurité est d'ailleurs bien connue. Il paraît même, comme l'a appris la délégation, que certains services de l'Etat-major général ont recours à des détectives privés pour parer aux défauts du système.

Il existe divers moyens d'améliorer la situation:

- des enquêtes de police devraient être autorisées dans une plus large mesure, notamment lors de la répétition du contrôle;
- on pourrait imaginer que la personne qui entre au service de la Confédération donne lors de sa nomination l'autorisation de procéder à une répétition du contrôle de sécurité, étant entendu que les résultats de ce renouvellement lui seraient communiqués et que son droit de recours serait garanti;
- dans les services où le secret et la confidentialité jouent un rôle très important, les chefs devraient conduire régulièrement des entretiens de sécurité avec leurs subordonnés afin de déceler si possible leur évolution et d'éventuels risques nouveaux pour la sécurité.

La délégation doit donc constater que, si la législation paraît offrir les garanties nécessaires à la sauvegarde de la sécurité, les modalités prévues pour l'exécution de ces contrôles sont si restrictives qu'ils en perdent l'essentiel de leur crédibilité. Il paraît donc très souhaitable que la question soit revue pour mieux assurer la sécurité de l'Etat qui, suite à l'affaire des fiches, a été dans une certaine mesure négligée au profit de la protection des individus.

Recommandation 6

La délégation prie le Conseil fédéral de réviser l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP) afin de permettre:

- a. une répétition régulière des contrôles de sécurité sans qu'il soit nécessaire pour cela de présumer qu'un risque nouveau est apparu depuis le contrôle précédent. La personne concernée donnera une fois pour toute son consentement au moment de son engagement et ce consentement vaudra pour le premier comme pour tous les contrôles de sécurité ultérieurs. Dans tous les cas, les résultats des contrôles continueront à être communiqués à la personne concernée (art. 16, al. 2, OCSP) et son droit de recours sera garanti (art. 17 OCSP).
- b. l'utilisation plus large d'enquêtes de police, notamment lors de la répétition des contrôles de sécurité, et ce indépendamment de tout soupçon que la personne présumée puisse présenter un risque nouveau depuis le dernier contrôle.
- c. une répétition systématique des contrôles de sécurité lorsqu'une personne déjà contrôlée vient à assumer une nouvelle fonction qui figure aussi sur la liste des fonctions de l'art. 2 OCSP.

Le cas échéant, le Conseil fédéral proposera aux Chambres fédérales les modifications législatives nécessaires.

Recommandation 7

La délégation invite le Conseil fédéral à fixer la liste des fonctions exigeant un contrôle (art. 19, al. 4, LMSI; art. 2 OCSP) en prenant en considération uniquement des critères de sécurité. Dans ce cadre, le nombre de fonctions à soumettre à un contrôle de sécurité n'est pas décisif et ne doit pas être fixé arbitrairement à une valeur précise.

2.6 Secret et transparence au sein du Groupe des renseignements

En marge des événements survenus au Grrrens, le chef du DDPS a annoncé à plusieurs reprises sa volonté de jouer la transparence au sein du DDPS sous la devise «glasnost au Pentagone».

La délégation croit nécessaire d'exprimer son opinion sur la question de la transparence au sein du Groupe de renseignements. En effet, l'affaire Bellasi paraît avoir démontré les problèmes posés par une politique du secret absolu. Faute d'être renseignés sur ce qu'est réellement le Grrrens, le public et les médias l'imaginent non pas sur des bases objectives, mais sur ce qu'ils croient savoir par leurs lectures, par la télévision ou par le cinéma sur les services étrangers tels la CIA américaine ou le MI-6 britannique. La tentation est alors grande de parler tout de suite de «services secrets» et d'échafauder des romans qui sont sans rapport avec la réalité. Nul n'échappe d'ailleurs à cette situation comme en témoignent certains débats et interventions parlementaires récents.

Il serait faux toutefois de reprocher à l'opinion publique et aux médias leur ignorance sur la question. Le Grrens, en dépit de la personnalisation de son chef, se montre en effet très discret sur ses activités. Les informations sont généralement distillées au gré des circonstances, le plus souvent en réaction à des événements particuliers ou à des indiscretions. A titre d'exemple, il a fallu l'affaire Bellasi pour que le grand public apprenne l'existence du service des renseignements stratégiques (SRS) dont le nom du chef ne figure pas même dans les annuaires fédéraux. Or le SRS n'est aucunement secret puisque sa mission figure dans une ordonnance du Conseil fédéral publiée dans le recueil systématique. Autre exemple: pendant des années, les effectifs du Grrens ont été considérés par le DDPS comme une information secrète. Il a fallu l'affaire Bellasi pour que le DDPS lâche un chiffre relativement précis.

La mission du Grrens et le secret dont s'entourent ses activités préoccupent bien peu de monde en situation normale⁷. En revanche lorsque des événements particuliers touchent le Grrens, la situation se transforme du tout au tout. Le secret éveille alors la méfiance et jette le doute. Pour bien des gens le vocable «secret» devient alors synonyme d'illégal, de défendu, de prohibé, d'incontrôlé, d'impuni. La discrétion du Grrens est alors interprétée, souvent à tort, comme une tentative de cacher la réalité et de se soustraire à l'opinion publique.

La délégation est d'avis qu'on éviterait bien des dérapages si le Grrens disposait d'une politique d'information active qui soit au surplus indépendante des événements. Pour la délégation, il serait judicieux de présenter au public ce qu'est réellement le Grrens en indiquant sa mission et ses bases légales, les grandes lignes de son organisation, la composition et le recrutement du personnel et d'autres informations qui ne sont de toute manière pas secrètes (surveillance du Conseil fédéral et du Parlement sur les activités et les finances du Grrens, protection des données, organisation du cycle de renseignement, etc.). *Il importe que le Grrens expose clairement sa légitimité démocratique⁸ et qu'il fasse comprendre aux citoyens que son activité s'apparente plus à celle d'un centre d'expertise où se collectent et s'analysent des informations qu'à une unité d'espionnage.* Il conviendrait également de favoriser la publication d'articles et d'ouvrages de vulgarisation sur les services de renseignements⁹, voire d'encourager la recherche dans ce domaine¹⁰. En effet, mis à part des

⁷ Nous en voulons pour preuve que l'art. 99 de la LAAM, qui fonde l'activité du service de renseignements, n'a pratiquement pas été discuté lors de l'examen de la loi au Parlement (cf. BO 1994 E 408 et BO 1994 N 1786 ss).

⁸ Cf. notamment GEIGER, H., «Öffentlichkeit und Nachrichtendienste in der Demokratie: Nachrichtendienste und Medien», conférence du président du *Bundesnachrichtendienst* allemand tenue le 25.9.1997 devant le 5^e séminaire international sur les questions de défense à Saragosse (Espagne).

⁹ L'ouvrage de Jacques Baud (*Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, nouvelle édition, Lavauzelle, Paris, 598 pages, 1998) en est une excellente illustration.

¹⁰ Citons p. ex. LANGKAU, W., *Völker- und Landesrechtliche Probleme der Kriegs- und Friedensspionage*, thèse de doctorat, Würzburg, 1971; HÖFNER, K., *Sicherheit und Westintegration*, thèse de doctorat, Munich, 1989; WIECK, H.-G., *Demokratie und Geheimdienste*, R. Oldenbourg Verlag, München, 1995; DOBRY, M., et al., *Le renseignement, Etat de droit, raisons d'Etat, les usages du secret*, IHESI, collection «Les cahiers de la sécurité intérieure», n° 30, Paris, 1997, etc.

rapports parlementaires¹¹, il existe très peu de documents officiels sur le fonctionnement des services de renseignements suisses.

Une politique d'information active devrait permettre de conduire un dialogue continu avec les médias et l'opinion publique sur le sens du renseignement dans notre pays. Il s'agit de créer la confiance et de faire en sorte que la mission et les objectifs du Grrens soit mieux compris, voire accepté. Une meilleure valorisation des activités du groupe donnerait également l'occasion aux collaborateurs du service de sortir d'un anonymat pesant. Il faut en attendre en retour un surcroît de motivation.

En revanche, il paraît exclu d'aller plus loin et de divulguer les résultats du travail du Groupe des renseignements. Cela entraînerait de manière indirecte la révélation des sources des renseignements et des partenaires ainsi que leur rapide tarissement. Le succès d'un service de renseignement repose sur des rapports de confiance qui ne souffrent aucune entorse. Il n'est pas rare en effet que les personnes qui confient des informations au Grrens agissent en marge de la législation de pays étrangers ou violent un secret de fonction. Afin d'éviter des poursuites, elles exigent que le Grrens garantisse leur anonymat. Il va de soi qu'un service qui divulguerait ses sources perdrait rapidement tous ses contacts sans compter qu'il placerait bien des personnes dans des situations inconfortables. La protection des sources est donc la contrepartie à donner pour bénéficier d'informations sur l'étranger qui ne sont pas accessibles autrement. C'est aussi, pour reprendre le Conseil d'Etat français, l'inévitable survivance d'un monde qui n'est ni innocent, ni par conséquent vraiment fait pour la transparence¹².

A ce propos il est intéressant de relever que la nécessité de la protection des sources, alors qu'elle est largement acceptée dans son principe et par la loi pour les médias¹³, est souvent critiquée pour les activités des services de renseignements. Or les médias et les services de renseignements ont cela en commun qu'ils concourent tous deux à la formation de l'opinion: les médias participent à la formation de l'opinion publique, les services de renseignements à celle des autorités. La délégation tient à rappeler ici que la loi autorise explicitement le Conseil fédéral à protéger la source des données émanant d'autorités étrangères (art. 47^{quinq}, al. 4, LREC). Il en va de même pour les services de renseignement du DDPS qui, aux termes de l'ordonnance sur le renseignement, sont habilités à «prendre toute mesure visant à garantir la protection et la sécurité des personnes, des informations (...) dans [leur] sphère d'attributions» (art. 9 ORen). A ces règles s'ajoutent encore les dispositions générales de l'ordonnance du 1^{er} mai 1990 concernant la protection des informations mili-

¹¹ Cf. notamment le rapport de la Délégation des Commissions de gestion sur les échanges de pilotes avec l'Afrique du Sud, du 28.9.1993; FF **1994** I 89; le rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier les faits d'une grande portée survenus au Département militaire fédéral, du 17.11.1990; FF **1990** III 1229; le rapport du groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national concernant ses investigations complémentaires au sujet de l'affaire Bachmann, du 19.1.1981; FF **1981** I 521; le rapport de la Commission de gestion sur l'enquête concernant les mesures de contre-espionnage en Suisse, du 29.5.1979; FF **1979** II 238.

¹² Cf. CONSEIL D'ETAT, *Rapport public 1995, La transparence et le secret*, La Documentation française, collection «études & documents», n° 47, Paris, 1996.

¹³ Cf. le message du Conseil fédéral concernant la modification du code pénal suisse et du code pénal militaire (droit pénal et procédure pénale des médias), du 17.6.1996; FF **1996** IV 533.

taires (RS 510.411) et celles de l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur la classification et le traitement d'informations de l'administration civile (RS 172.015).

La délégation estime qu'il est indispensable que le Grrens rompe avec une certaine culture du secret. Le secret doit rester dans tous les cas un instrument au service d'un but et non devenir un but en soi. Le secret sert à protéger des informations. Il ne doit pas être utilisé en revanche pour commettre des irrégularités ou dissimuler des erreurs de conduite, ni servir de prétexte pour justifier un manque de contrôle de la part du département responsable ou du Conseil fédéral. C'est au respect de ses principes que la délégation s'attache dans son activité de haute surveillance des services de renseignements.

Pour la délégation, la transparence est nécessaire pour que le citoyen sache ce qu'est en réalité le service de renseignement de son pays. C'est pourquoi il faut démythifier les services de renseignements en expliquant pourquoi nous en avons besoin, comment ils fonctionnent et à qui ils doivent rendre des comptes. Mais il ne saurait s'agir d'une «glasnost»¹⁴ qui signifierait la fin d'un service qui est aujourd'hui comme hier indispensable aux autorités pour diriger la politique du pays en connaissance de cause.

Recommandation 8

La délégation invite le Conseil fédéral à pourvoir à une information continue, active et ouverte sur les tâches et les missions relevant du renseignement tout en tenant compte des impératifs du maintien du secret. Il examinera notamment s'il est nécessaire de créer un poste de délégué à l'information pour les services de renseignements qui soit en prise directe avec leurs activités.

3 Conclusions sur l'affaire Bellasi

Dans l'état actuel des informations, il paraît que les agissements délictueux de M. Bellasi n'ont pas d'autre rapport avec le Groupe des renseignements que le fait que leur auteur ait été fonctionnaire dans ce service. Le secret dont sont entourées certaines activités du Grrens n'a joué aucun rôle dans la dissimulation des infractions commises. Les faits se caractérisent comme une escroquerie avec faux dans les titres qui aurait pu se produire dans n'importe quel office de l'administration fédérale si les conditions la permettant avaient été remplies. Notons au passage que d'autres services fédéraux ont déjà connu des cas similaires (p. ex. l'OFIAMT en 1997 pour la division de l'assurance-chômage¹⁵, l'EPFZ en 1994 pour l'acquisition de systèmes informatiques¹⁶).

¹⁴ Politique appliquée par Mikhaïl Gorbatchev parallèlement à la politique de perestroïka («restructuration»). La glasnost doit permettre la circulation d'informations naguère interdites ou censurées et contribuer au débat public. En autorisant les échanges sur les questions politiques, elle encourage la critique de la politique et de la société.

¹⁵ Cf. notamment le ch. 472 du rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1997, du 27.2.1998; FF **1998** 2704.

¹⁶ Cf. le ch. 314 du rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États sur son activité en 1994/95, du 5.4.1995; FF **1995** III 364.

En l'état, le dommage le plus grave que l'affaire pourrait avoir causé au Groupe des renseignements résulte de la perte de confiance subie tant auprès des services étrangers et des sources qu'auprès du public. D'ailleurs, le préjudice subi ne résulte pas tant de l'affaire elle-même que de son traitement par les autorités et les médias. Le battage effectué autour du Groupe des renseignements a jeté à tort le discrédit sur le DDPS et par contrecoup sur l'armée tout entière.

De l'avis de la délégation, les mesures à prendre pour éviter le renouvellement d'une telle affaire doivent l'être surtout dans le domaine comptable et non dans celui du fonctionnement du renseignement. S'agissant de l'éventuelle divulgation de données sensibles par M. Bellasi, on ne voit pas d'autre mesure que celles consistant d'une part à éviter la diffusion des documents confidentiels figurant dans le dossier pénal et d'autre part à rétablir la confiance dans le Grrens en limitant le plus possible l'interrègne actuel. Les responsables auront encore un gros effort à fournir ces prochains temps pour désamorcer le scepticisme qui prévaut encore nettement aujourd'hui.

4 Conclusions de nature générale

4.1 Climat de travail au sein du Groupe des renseignements et crise d'identité

Les événements survenus au Grrens ont révélé l'extrême fragilité de ce service. En effet, il a suffi d'une affaire d'escroquerie relativement banale pour ébranler le Grrens et écarter, du moins provisoirement, ses principaux responsables.

C'est donc dans ce qu'elle a déclenché, et non pas dans son fond, que l'affaire Bellasi soulève de multiples interrogations.

Les auditions menées par la délégation ont montré qu'il existe un profond malaise au sein du Grrens. Ce malaise n'est pas nouveau et il couvait bien avant les événements d'août 1999. Pour autant que la délégation puisse en juger, cette situation est consécutive à la fin de la guerre froide. Tenant compte de l'évolution de la menace, le chef du Département militaire fédéral et le chef de l'Etat-major général ont modifié, en 1995, les missions du Grrens en mettant l'accent moins sur les renseignements purement militaires que sur ceux qui concernent la sécurité en général, la politique et l'économie. Mais l'organisation, la culture et le mode de gestion du Grrens sont restés marqués par leur origine militaire et leur subordination à l'Etat-major général. Le régime en place accorde en fait au grade militaire une importance prépondérante dans le cadre de l'organisation du service et des promotions.

Cette situation n'est pas sans effets. Les scientifiques aux cursus académiques souvent impressionnants – mais le plus souvent civils et sans grade militaire – se sentent préférentiels par rapport aux officiers qui accaparent les promotions importantes et les responsabilités. Mis à part un chef de bureau, il n'y a aucune fonction importante au Grrens qui ne soit pas occupée par un officier. Il en résulte un clivage culturel entre la direction du groupe et la hiérarchie militaire d'une part et la base d'autre part. Cela conduit à la formation de clans qui nuisent à l'harmonie et à l'efficacité de l'ensemble. La jeune génération des 25–40 ans, désireuse d'assumer des responsabilités, se sent peu soutenue par la hiérarchie; les plus doués ont droit au plus à être envoyés dans une université à l'étranger. En définitive, cela se concrétise par un taux de démissions supérieur à la moyenne parmi les «civils» du service: du

1^{er} janvier à la fin septembre 1999, le Grrens a connu un taux de rotation de l'ordre de 15 %, alors qu'il est d'environ 4 à 5 % pour le reste de l'administration fédérale. Les motifs invoqués sont le plus souvent le manque de possibilités de promotion et de développement, le style de gestion des supérieurs et l'impossibilité d'assumer des responsabilités.

Le malaise est accentué par le fait que diverses tentatives visant à adapter l'organisation du Grrens aux missions actuelles ont pris beaucoup de retard et n'ont pas eu les résultats escomptés. Depuis dix ans, de nombreuses études et groupes de travail ont certes été lancés, mais ils n'ont débouché sur aucune mesure concrète. Malgré les conclusions extrêmement pertinentes de la CEP DMF, dont certaines sont toujours valables aujourd'hui, les structures du Grrens n'ont pas évolué de manière fondamentale. Il est vrai aussi que dans les rapports de situation du Grrens ainsi que lors de contacts et inspections que la délégation a menés, cette dernière a pu se convaincre que le Grrens a depuis un certain temps déjà commencé à prendre en considération dans ses analyses les nouveaux types de dangers et de risques (prolifération d'armes de destruction massive, terrorisme international, criminalité organisée, transferts illégaux de technologie, émergence de conflits régionaux, conduite de la guerre de l'information [*information warfare*], etc.).

Il n'est pas inutile de rappeler ici ce que la CEP DMF écrivait déjà en 1990 sur l'évolution des besoins de renseignements et sur la gestion des carrières au Grrens:

L'activité d'un service de renseignements militaire est de par sa nature très étroitement limitée. (. . .)

(. . .) A une époque de détente entre les blocs en Europe et alors qu'apparaissent les signes de nouveaux types de menaces, il ne peut être question de continuer à informer les autorités politiques et le commandement militaire uniquement sur une menace militaire (toujours possible).

Par conséquent, un service de renseignements doit prendre en considération comme objet de ses activités tous les critères significatifs en matière politique, économique et militaire. (. . .)

Un tel service dépasse de loin les compétences du seul DMF. Il doit être soumis à une direction unifiée, située au-dessus des départements, qui doit englober les divers services de renseignements actuels. (. . .)

Enfin, un service de renseignements stratégique peut améliorer considérablement les possibilités d'avancement de ses bons agents. (. . .) Refuser les possibilités d'avancement à des collaborateurs aussi bien qualifiés simplement parce qu'ils ne sont pas gradés à l'armée, est aussi erroné et préoccupant que les conséquences qui résultent d'une telle situation: dans le cas extrême, un ancien élève du cours EMG V, par exemple, serait a priori habilité sur la base de cette formation à tout, y compris à la direction d'un service de renseignements.

Un service stratégique situé à un échelon supra-départemental doit être détaché du DMF. Il serait possible de le subordonner à une délégation du Conseil fédéral. Si un jour on pouvait se résoudre à détacher les menaces de leur strict contexte militaire, à les appréhender globalement et à créer un département chargé des problèmes de sécurité, le service de renseignements stratégique ne devrait être raisonnablement affecté à aucun autre endroit qu'à ce département.

Il faudrait cependant s'assurer que la direction d'un tel service et l'établissement des besoins en renseignements soient soumis de manière permanente à l'autorité politique¹⁷.

La délégation est d'avis que la direction du Grrens n'a pas, indépendamment du cas Bellasi, discerné assez clairement les signes de détérioration du climat de travail, ou bien n'a pas été en mesure de mettre un terme à cette situation.

Il ressort de très nombreux éléments du dossier que ce problème n'était pas inconnu non plus de la hiérarchie du DDPS. Le chef de l'Etat-major général ainsi que le chef du département, de même que leur prédécesseurs, en ont été informés par divers canaux. Aucune mesure n'a pourtant été prise au motif notamment qu'on parlait de l'idée qu'il ne s'agissait pas d'un problème de conduite, mais d'un manque de ressources.

Il devient aujourd'hui urgent pour la délégation d'entreprendre une réorganisation structurelle et personnelle du Groupe des renseignements et singulièrement du service de renseignements stratégique. Il s'agit adapter ces services à leurs missions du XXI^e siècle et éviter que, découragés, d'excellents éléments les quittent et les privent des acquis que constitue leur formation, leur expérience et leur enthousiasme. La situation exige donc que les autorités responsables agissent vite.

4.2 Eléments d'une réorganisation

La réorganisation du Groupe des renseignements (Grrens) est une question vaste et complexe que la délégation n'a pas pu traiter dans le détail faute de temps. Elle se borne à indiquer quelques thèmes sur lesquels il sera indispensable de réfléchir à l'avenir. La délégation constate par ailleurs que certaines mesures sont déjà en voie de réalisation¹⁸.

4.2.1 La subordination du renseignement stratégique à l'Etat-major général

Il paraît impératif de remettre en question la subordination actuelle du Grrens et plus précisément du SRS à l'Etat-major général. En effet la sécurité est de moins en moins un problème militaire et comprend toujours plus d'éléments politiques, économiques et technologiques. Le renseignement stratégique est devenu une discipline civile où la composante militaire est en nette régression.

Il serait envisageable de subordonner le SRS à un département civil, idéalement à un département présidentiel encore à créer, ou de le rattacher directement au DDPS plutôt qu'à l'Etat-major général. Quelque soit la solution choisie, l'infrastructure nécessaire au fonctionnement du SRS (bureaux, sécurité, exploration électronique, etc.) doit continuer à être mise à disposition par le DDPS.

¹⁷ Rapport CEP DMF, chap. IV, ch. 2.10.

¹⁸ Cf. motion Frick du 19.6.1997 (97.3350): création d'un organe central et stratégique d'information de la Confédération; motion Schmid Samuel du 17.12.1997 (97.3619): services de renseignements. Coordination et direction centrale.

En Allemagne, par exemple, le service de renseignements extérieurs, le *Bundesnachrichtendienst (BND)*, est subordonné depuis 1975 directement au chef de la Chancellerie fédérale (*Chef des Bundeskanzleramtes*) qui a rang de ministre d'Etat (*Bundesminister*). Ce dernier est secondé par un Délégué pour les services de renseignements (*Beauftragter für die Nachrichtendienste*) qui a titre de secrétaire d'Etat (*Staatssekretär*). Ce dernier supervise l'ensemble des services de renseignements (renseignement extérieur, renseignement intérieur, renseignement militaire). En France, le Premier ministre dispose du *Secrétariat général de la défense nationale (SGDN)* qui coordonne les besoins de renseignements du gouvernement et supervise leur mise en œuvre par les divers ministères (Ministère de la défense, Ministère de l'intérieur, Ministère des finances). La structure est relativement identique en Italie. Le service de renseignements extérieurs britannique, le *Secret Intelligence Service (SIS ou MI-6)*, travaille quant à lui sous la compétence du Ministère des affaires étrangères (*Foreign Office*).

A ce stade du raisonnement, il convient aussi de se demander si la direction du renseignement stratégique doit toujours être confiée à des militaires, comme c'est le cas aujourd'hui, ou s'il faudrait plutôt passer à une direction civile. Cette question revêt une grande importance tant sur le plan politique que sur celui des symboles. Le BND allemand est conduit depuis 1979 par un chef civil. En France, la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) est dirigée par un civil depuis 1989, et ce malgré son rattachement au Ministère de la défense. En Grande-Bretagne, le SIS est sous conduite civile depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

La délégation approuve le maintien auprès de l'Etat-major général du Service de renseignements de l'armée qui est limité au secteur spécifique du renseignement militaire. En période de service de défense nationale, cette unité assure l'exploration et le renseignement aux échelons opératif et tactique (*military and defence intelligence*).

En ce qui concerne le protocole militaire et les attachés de défense, la délégation n'a pas de remarques particulières à formuler, ces domaines n'ayant pas été au centre de ses investigations. Les informations reçues par la délégation tendent néanmoins à montrer qu'il serait fort opportun d'examiner le fonctionnement du système des attachés de défense, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. La délégation va proposer aux Commissions de gestion d'examiner ce point dans le cadre d'une inspection particulière.

4.2.2 La politique du personnel

La délégation est d'avis qu'il faut revoir la politique du personnel du Grrrens et du SRS dont l'affaire Bellasi a révélé certaines faiblesses. Il convient en particulier de faire en sorte que les qualifications militaires d'une personne ne soient plus une condition nécessaire et encore moins une condition suffisante pour accéder à un poste à responsabilités.

Toutes les postes du Grrrens devraient être accessibles, en faits et en droit, à tout candidat indépendamment de son grade militaire. Lors du recrutement de candidats ou de promotions, seules doivent être déterminantes les compétences professionnelles et le caractère et, pour les postes de chefs, les aptitudes à la conduite de personnel.

Il convient également d'accorder une grande attention à la stabilité psychique et émotionnelle des personnes qui travaillent pour le Grrens. En effet, l'aura de secret dont est entouré le service est propre à attirer des candidats aux motivations pas toujours très claires. Ces personnes doivent être identifiées déjà lors du recrutement et leur candidature être écartée. Les personnes qui postulent au Grrens doivent, avant leur engagement, faire l'objet d'un examen ciblé quant à leur caractère, leur passé, leurs relations et liens personnels, etc. De tels examens n'excluent pas des mauvais choix, mais permettent certainement de les réduire.

Les personnes qui sont engagées doivent ensuite être suivies étroitement par leurs chefs. En effet, au Groupe des renseignements, le contact quotidien avec des questions délicates, le cloisonnement des services et le relatif anonymat dans lequel sont placés les collaborateurs¹⁹ peuvent parfois conduire à des situations de stress²⁰. Dans les cas extrêmes, il peut en résulter des troubles caractériels (manie du secret, méfiance, perte du sens des réalités, dissociation de la personnalité, surestimation de son propre rôle, etc.) qui peuvent être préjudiciables au travail du service.

C'est pourquoi il paraîtrait nécessaire de faire suivre plus étroitement les employés du Grrens sur le plan psychologique. Cette tâche ne doit pas être obligatoirement le fait de services spécialisés, il suffirait pour cela que les chefs soient formés correctement afin d'être capables d'aborder avec leurs subordonnés des questions d'ordre personnel et émotionnel. Cela permettrait également de renforcer dans un certaine mesure le contrôle social dont tout prouve qu'il n'a pas fonctionné en ce qui concerne M. Bellasi.

Il faut enfin mettre en place un système permettant de muter dans d'autres services de l'administration les collaborateurs qui présentent un risque pour l'organisation, voire de résilier leurs rapports de service moyennant dédommagement. De telles idées avaient déjà été développées par la Commission de gestion du Conseil national en 1979 et en 1981²¹, mais elles n'ont débouché sur aucun changement. Il semble notamment que la rigidité du statut des fonctionnaires ait été un des éléments qui ont empêché toute réforme. La délégation est d'avis qu'il faut profiter de la prochaine entrée en vigueur de la loi sur le personnel fédéral pour réfléchir à nouveau à l'idée d'un statut particulier pour les employés qui travaillent dans le domaine du renseignement.

4.2.3 La position du renseignement dans la conduite du Conseil fédéral

La délégation a dit plus haut qu'elle était convaincue de la nécessité d'une réorganisation personnelle et structurelle du Grrens et du SRS. Une telle réorganisation à

¹⁹ A titre d'exemple, certaines personnes semblent cacher à leur conjoint leurs activités au Grrens.

²⁰ Cf. notamment STUCKI, A., «Seelische Belastung in Geheimsphären – Gedanken aus psychiatrischer Sicht», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 9.9.1999, page 15.

²¹ Cf. en particulier la recommandation 4 du rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur l'enquête concernant les mesures de contre-espionnage en Suisse, du 29.5.1979; FF **1979** II 238. Voir aussi la recommandation 56 du rapport du groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national concernant ses investigations complémentaires au sujet de l'affaire Bachmann, du 19.1.1981; FF **1981** I 521.

elle seule ne suffit pas. En effet, c'est la place du renseignement en général et son rôle dans le processus de prise de décisions du gouvernement qui doit tout d'abord être repensé. Cet examen doit être complet et prendre en considération tous les secteurs du renseignement (armée, diplomatie, migrations, lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, etc.) indépendamment qu'ils participent à la sécurité extérieure ou à la sûreté intérieure.

Un tel examen présuppose cependant que le Conseil fédéral prenne conscience de l'importance du renseignement dans la conduite de l'Etat. Le renseignement ne concerne pas (plus) que la politique de sécurité. Il devient un instrument de détection des intentions et de prévision des événements et concerne aussi bien le domaine de la politique de sécurité que les domaines économiques, technologiques et scientifiques. Pour déterminer et mettre en œuvre sa politique étrangère, planifier sa stratégie militaire, décider de l'organisation de l'armée, négocier des traités commerciaux, décider de mesures en matière de réfugiés, arrêter sa position dans une négociation multilatérale, etc. le Conseil fédéral a besoin de recueillir des informations pour connaître les situations existantes, mais également pour anticiper les intentions des pays avec lesquels il entretient des relations. Son succès sera d'autant plus assuré qu'il saura maîtriser les informations sous toutes leurs formes et dans tous leurs aspects.

Il faut ensuite que le Conseil fédéral définisse clairement ses besoins en matière de renseignement et fixe, par exemple, un profil d'intérêts. La définition des besoins du gouvernement ne saurait, comme aujourd'hui, être laissée à la libre appréciation des chefs des départements concernés (DDPS, DFAE, DFJP). Les besoins du gouvernement sont différents de ceux des départements et ne peuvent se résumer à leur seule agrégation. Un service de renseignements stratégique qui couvre l'ensemble des besoins de la Confédération doit être subordonné hiérarchiquement directement au Conseil fédéral ou se trouver dans son entourage immédiat. Une simple coordination par un fonctionnaire de rang moyen, comme l'a décidée le Conseil fédéral le 3 novembre 1999, ne correspond pas à cette exigence.

Une fois les besoins définis, le Conseil fédéral devra finalement attribuer les ressources nécessaires sans quoi le renseignement restera une coquille vide. Actuellement, les moyens attribués au SRS semblent insuffisants pour couvrir tous les besoins en matière de renseignement stratégique. Il en résulte un phénomène de surcharge et une concentration du savoir sur très peu d'individus. Cette situation explique également le malaise qui règne au Grrens.

Pour recentrer le renseignement stratégique sur sa tâche première d'aide à la décision des autorités politiques, la délégation est d'avis qu'il faudrait fixer sa fonction dans la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Recommandation 9

La délégation invite le Conseil fédéral à procéder sans délai à une réorganisation du Grrens et à examiner en particulier les suggestions mentionnées sous chiffre 4.2 du présent rapport.

Motion

Le Conseil fédéral est chargé de proposer aux Chambres fédérales un projet de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) qui permette de donner au renseignement stratégique le statut qu'il est le sien au sein des processus de direction de l'Etat. L'art. 99 de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) doit être adapté en conséquence.

5 Remarques finales

5.1 Concernant le cas Bellasi

En résumé, la Délégation des Commissions de gestion constate que le cas Bellasi n'est pas un problème spécifique aux activités du service de renseignements. Il s'agit d'une infraction grave d'un individu de ce service qui a abusé de sa position officielle pour s'enrichir personnellement au détriment de l'OFEET. Il est parvenu à ses fins en dissimulant ses agissements illicites aussi bien à ses supérieurs qu'à ses collègues de travail et à ses proches.

L'affaire Bellasi tout comme son traitement par les autorités et les médias a néanmoins rendu apparent le besoin de réorganiser le domaine du renseignement. Il a en outre montré la nécessité et l'urgence d'une restructuration et d'un renforcement du service de renseignements.

5.2 Concernant le travail et les ressources de la délégation

La délégation a mené ses investigations avec rigueur et méthode. Cela a nécessité de ses membres et du secrétariat un engagement sans commune mesure avec le caractère de milice de notre Parlement. Si la délégation dispose sans conteste des moyens légaux lui permettant d'exercer sa fonction de haute surveillance sur les services de renseignements, ses ressources et ses structures sont nettement insuffisantes par rapport à l'ampleur et à la complexité de la tâche. La mission de la délégation n'est guère aisée non plus tenue qu'elle est de renseigner en détail les Commissions de gestion et le Parlement sans dévoiler pour autant des informations couvertes par le secret. Il est vrai aussi, que mis à part les scandales, la délégation se heurte (trop) souvent à l'indifférence polie des parlementaires.

Dans le cas concret, la délégation estime que le contrôle parlementaire sur les services de renseignements a une fois de plus correctement fonctionné. La délégation a pu exercer son travail en toute indépendance. Elle a eu accès à toutes les informations nécessaires à l'exercice de son mandat légal et entendu toutes les personnes voulues.

La délégation a accompli son mandat de garde-fou de l'Etat de droit. Mais le contrôle opéré par la délégation ne peut en aucune manière décharger le Conseil fédéral de sa responsabilité dans la conduite des services de renseignements. Ce dernier a d'ailleurs déclaré dans sa réponse à la motion Grobet du 31 août 1999 qu'il «a

l'intention d'accroître sa responsabilité de contrôle et d'être ainsi informé régulièrement au sujet des activités du service de renseignements et de l'utilisation des moyens financiers».

Il appartient maintenant au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires.

Recommandation 10

La délégation invite le Conseil fédéral à surveiller de manière constante et systématique les activités du service de renseignements et à élaborer à cet effet un système de contrôle de gestion (controlling).

6 Suite des travaux

Se fondant sur son rapport, la délégation soumet les recommandations et la motion suivantes:

Recommandation 1

La délégation prie le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires visant à limiter dans le temps les cartes de légitimation permettant le retrait d'espèces et à réduire le nombre de cartes en circulation au strict minimum.

Recommandation 2

La délégation prie le DDPS de prendre les mesures nécessaires afin que l'OFEFT introduise le plus rapidement possible un plan comptable par corps de troupe et par fraction d'état-major de l'armée. Devront être saisis dans ce plan le nombre de jours de cours et les coûts par cours (solde, subsistance, logement, etc.). Le DDPS fixe également quel service est responsable de contrôler les écarts entre les données effectives et les données du budget.

Recommandation 3

La délégation recommande au Conseil fédéral de modifier l'ordonnance sur les contrôles militaires (OC) de manière à permettre à l'OFEFT d'accéder au système PISA. Dans ce contexte, il prendra en compte les considérations faites par la Commission de gestion du Conseil des Etats dans son rapport du 19 novembre 1998 sur les liaisons «on-line» dans le domaine de la police.

Recommandation 4

La délégation prie le DDPS de prendre les mesures nécessaires afin que l'OFEFT accorde à l'avenir, lors de ses contrôles, davantage de poids à la plausibilité des comptabilités et pas seulement à leur exactitude mathématique.

Recommandation 5

La délégation recommande au DDPS de prendre les mesures nécessaires afin de protéger, lors de la procédure pénale dans le cas Bellasi, les données confidentielles concernant les fractions d'état-major du Groupe des renseignements de l'Etat-major général (art. 102^{quater}, al. 1 et 2; art. 27, al. 1 et 2; art 29^{bis}, al. 1, PPF).

Recommandation 6

La délégation prie le Conseil fédéral de réviser l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP) afin de permettre:

- a. une répétition régulière des contrôles de sécurité sans qu'il soit nécessaire pour cela de présumer qu'un risque nouveau est apparu depuis le contrôle précédent. La personne concernée donnera une fois pour toute son consentement au moment de son engagement et ce consentement vaudra pour le premier comme pour tous les contrôles de sécurité ultérieurs. Dans tous les cas, les résultats des contrôles continueront à être communiqués à la personne concernée (art. 16, al. 2, OCSP) et son droit de recours sera garanti (art. 17 OCSP).
- b. l'utilisation plus large d'enquêtes de police, notamment lors de la répétition des contrôles de sécurité, et ce indépendamment de tout soupçon que la personne présumée puisse présenter un risque nouveau depuis le dernier contrôle.
- c. une répétition systématique des contrôles de sécurité lorsqu'une personne déjà contrôlée vient à assumer une nouvelle fonction qui figure aussi sur la liste des fonctions de l'art. 2 OCSP.

Le cas échéant, le Conseil fédéral proposera aux Chambres fédérales les modifications législatives nécessaires.

Recommandation 7

La délégation invite le Conseil fédéral à fixer la liste des fonctions exigeant un contrôle (art. 19, al. 4, LMSI; art. 2 OCSP) en prenant en considération uniquement des critères de sécurité. Dans ce cadre, le nombre de fonctions à soumettre à un contrôle de sécurité n'est pas décisif et ne doit pas être fixé arbitrairement à une valeur précise.

Recommandation 8

La délégation invite le Conseil fédéral à pourvoir à une information continue, active et ouverte sur les tâches et les missions relevant du renseignement tout en tenant compte des impératifs du maintien du secret. Il examinera notamment s'il est nécessaire de créer un poste de délégué à l'information pour les services de renseignements qui soit en prise directe avec leurs activités.

Recommandation 9

La délégation invite le Conseil fédéral à procéder sans délai à une réorganisation du Grrens et à examiner en particulier les suggestions mentionnées sous chiffre 4.2 du présent rapport.

Recommandation 10

La délégation invite le Conseil fédéral à surveiller de manière constante et systématique les activités du service de renseignements et à élaborer à cet effet un système de contrôle de gestion (controlling).

Motion

Le Conseil fédéral est chargé de proposer aux Chambres fédérales un projet de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) qui permette de donner au renseignement stratégique le statut qu'il est le sien au sein des processus de direction de l'Etat. L'art. 99 de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) doit être adapté en conséquence.

La Délégation attend du Conseil fédéral qu'il l'informe, d'ici à la fin 2000, sur les mesures prises en application des considérations et des recommandations du présent rapport.

Au nom de la Délégation
des Commissions de gestion:

24 novembre 1999

Le président:
Bernhard Seiler, député au Conseil des Etats

Le secrétaire suppléant des Commissions de gestion:
Philippe Schwab

Les Commissions de gestion ont pris acte du présent rapport le 30 novembre 1999 et en ont approuvé la publication.

Au nom des Commissions de gestion:

30 novembre 1999

Le président de la Commission du Conseil des Etats:
Peter Bieri, député au Conseil des Etats

Le président de la Commission du Conseil national:
Alexander Tschäppät, conseiller national

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
al.	Alinéa
art.	Article
BND	Service des renseignements allemand (<i>Bundesnachrichtendienst</i>)
BNS	Banque nationale suisse
BO E	Bulletin officiel du Conseil des Etats
BO N	Bulletin officiel du Conseil national
CDF	Contrôle fédéral des finances
CEP	Commission d'enquête parlementaire
cf.	<i>Confere</i>
CGR	Commission d'étude sur le Groupe des renseignements
ch.	Chiffre
CIA	Service des renseignements américain (<i>Central Intelligence Agency</i>)
CPM	Code pénal militaire du 13 juin 1927; RS 321.0
CPS	Code pénal suisse du 21 décembre 1937; RS 311.0
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (dès le 1 ^{er} jan. 1998)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
DGSE	Service des renseignements français (<i>Direction générale de la sécurité extérieure</i>)
DMF	Département militaire fédéral (dès le 1 ^{er} janvier 1998; DDPS)
DPIO	Division de la protection des informations et des objets de l'Etat-major général
EM	Etat-major
EMG	Etat-major général
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
FF	Feuille fédérale
Frac EMA	Fraction d'état-major de l'armée
Grens	Groupe des renseignements de l'Etat-major général
IPAS	Système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes (<i>informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem</i>)
ISIS	Système provisoire de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (<i>provisorisches Staatsschutz-Informationen-System</i>)
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire; RS 510.10
let.	Lettre

LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure; RS 120
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration; RS 172.010
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données; RS 235.1
LREC	Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils); RS 171.11
MI-6	Cf. SIS
MPC	Ministère public de la Confédération
OAA	Ordonnance du 29 novembre 1995 sur l'administration de l'armée; RS 510.301
OC	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les contrôles militaires; RS 511.22
OCSF	Ordonnance du 20 janvier 1999 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes; RS 120.4
OEMA	Ordonnance du 22 juin 1994 concernant l'état-major de l'armée; RS 510.101
OFEFT	Office fédéral des exploitations des Forces terrestres
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (aujourd'hui: seco)
ORen	Ordonnance du 4 décembre 1995 sur le renseignement; RS 510.291
PISA	Système d'information du personnel de l'armée (<i>Personal-Information-System der Armee</i>)
PPF	Loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale; RS 312.0
RA 99	Règlement d'administration de l'armée suisse, valable dès le 1 ^{er} janvier 1999
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SCEM rens	Sous-chef d'état-major des renseignements
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale française
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIS	Service des renseignements britannique (<i>Secret Intelligence Service</i>)
SRA	Service de renseignements de l'armée
SRS	Service de renseignements stratégique
ss.	Et suivantes
VOSTRA	Système provisoire de traitement des données du casier judiciaire

Liste des personnes entendues par la délégation

Ambühl Daniel	responsable du trafic des paiements, Banque nationale suisse
Bänziger Felix	substitut du procureur général de la Confédération, Ministère public de la Confédération, DFJP
Baud Jacques F.	ancien collaborateur du Groupe des renseignements, DDPS
Berset Roger	chef de la section des affaires relatives aux officiers, Groupe du personnel de l'armée, DDPS
Geinoz Jean-Denis	chef d'état-major du Groupe des renseignements, DDPS
Grüter Kurt	directeur du Contrôle fédéral des finances, DFF
Grütter Peter	secrétaire général, secrétariat général, DFF
Gut Juan-Felix	secrétaire général, secrétariat général, DDPS
Hügli Martin	chef de la section de la protection des informations et de la sécurité industrielle, division de la protection des informations et des objets, Etat-major général, DDPS
Leider Thomas	chef des affaires militaires et des cours, Groupe des renseignements, DDPS
Leiser Rolf	chef de la section de l'administration des armes de combat, Groupe du personnel de l'armée, DDPS
Liebi Fritz	section de l'administration des armes de combat, Groupe du personnel de l'armée, DDPS
Ogi Adolf	conseiller fédéral, chef du DDPS
Peternier Jean-Pierre	secrétaire général adjoint, chef de la division du personnel, secrétariat général, DDPS
Pitteloud Jacques	ancien collaborateur du Groupe des renseignements, DDPS
Regli Peter	divisionnaire, sous-chef d'état-major des renseignements, DDPS
Rüdin Jacques	rapporteur pour l'Etat-major général, secrétariat général, DDPS
Rüsch Peter	secrétaire général adjoint, rapporteur en chef, secrétariat général, DDPS
Scherer Theodor	responsable des affaires bancaires, Banque nationale suisse
Scherrer Hans-Ulrich	commandant de corps, chef de l'Etat-major général, DDPS
Schreier Fred	chef du service de renseignements stratégique, Groupe des renseignements, DDPS
Trachsel Stefan	Groupe des affaires sanitaires, DDPS
Villiger Kaspar	conseiller fédéral, chef du DFF

von Orelli Martin

divisionnaire, suppléant du chef de l'Etat-major général,
sous-chef d'état-major des renseignements
(en remplacement), DDPS

Wegmüller Hans

ancien collaborateur du Groupe des renseignements,
DDPS

Liste des personnes entendues par les experts

Balzer Armin	section du protocole militaire, Groupe des renseignements, DDPS
Baud Jacques F.	ancien collaborateur du Groupe des renseignements, DDPS
Bolliger Bruno	chef de la division de l'exploitation, Groupe du personnel de l'armée, DDPS
Brunner Heinz	section de la comptabilité de la troupe, Office fédéral des exploitations des Forces terrestres, DDPS
Cléménçon Jean-Claude	chef de la section défense nationale militaire et civile, Contrôle fédéral des finances, DFF
Fluri Philipp	ancien collaborateur du Groupe des renseignements, DDPS
Freiburghaus Urs	chef de la division de la protection des informations et des objets, Etat-major général, DDPS
Geinoz Jean-Denis	chef d'état-major du Groupe des renseignements, DDPS
Herren Dominik	préposé à la protection des données de l'Etat-major gé- néral, DDPS
Hopf Thomas	chef suppléant du service juridique, Ministère public de la Confédération, DFJP
Leider Thomas	chef des affaires militaires et des cours, Groupe des ren- seignements, DDPS
Maurer Alfred	adjoint de direction, Groupe des renseignements, DDPS
Morath Bernhard	ancien adjoint de direction, Groupe des renseignements, DDPS
Pittelloud Jacques	ancien collaborateur du Groupe des renseignements, DDPS
Portmann Claude	chef de la section de la comptabilité de la troupe, Office fédéral des exploitations des Forces terrestres, DDPS
Probst Hansruedi	comptable de frac EMA, Groupe des affaires sanitaires, DDPS
Röthlisberger Ulrich	chef du service d'information «Loi sur le contrôle des biens», Police fédérale, Office fédéral de la police, DFJP
Ruch Christoph	chef de la section des obligations militaires, Groupe du personnel de l'armée, DDPS
Rüsch Peter	secrétaire général adjoint, rapporteur en chef, secrétariat général, DDPS
Scheidegger David	chef de la section PISA, Groupe du personnel de l'armée, DDPS
Sieber Hans-Rudolf	chef de la division des finances, secrétariat général, DDPS
von Daeniken Urs	chef de la Police fédérale, Office fédéral de la police, DFJP

von Känel Jörg

section de la comptabilité de la troupe, Office fédéral
des exploitations des Forces terrestres, DDPS

Widmer Max

responsable de l'enquête administrative du DDPS

Déroulement des contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP)

