Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 26 (1989)
Heft: 943: Numéro spécial

Artikel: In extenso : le rapport Haefliger
Autor: Imhof, Pierre / Delley, Jean-Daniel
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1010950

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Domaine Public 943

DP

J.A. 1000 Lausanne 1 16 mars 1989
Hebdomadaire romand Vingt-sixième année

NUMÉRO SPÉCIAL

IN EXTENSO

Le rapport Haefliger

Domaine public a, cette semaine, un contenu particulier: nous avons en effet décidé de publier intégralement le condensé du rapport Haefliger, l'ancien juge fédéral chargé d'enquêter sur le fonctionnement du Département de justice et police et sur les agissements du procureur de la Confédération, M. Rudolf Gerber.

Pourquoi un journal qui ne dispose que de peu de place consacre-t-il un numéro entier à la publication d'un rapport déjà largement commenté par la presse? Parce que nous considérons que ce document doit être connu dans son intégralité et non pas seulement par quelques phrases mises en exergue; il y a des moments où le public doit être renseigné sans que le filtre ou l'amplificateur des médias n'intervienne. Cet argument nous semble d'autant plus fondé que la presse a souvent, dans cette affaire, «mené l'enquête», comme le reconnaît d'ailleurs l'auteur du rapport qui suit certaines pistes proposées par des journaux. A leur tour jugés, les médias sont-ils encore en mesure de rendre compte de manière neutre?

D'autre part, ce document, tout en n'étant qu'une pièce parmi d'autres, apporte des indications intéressantes sur la manière de travailler qu'a adoptée un des enquêteurs. On y découvre une rigueur parfois formaliste, un souci de ne rien laisser passer. C'est bien. Mais gardons à l'esprit que des «erreurs», des «oublis» comme ceux qui sont reprochés à M. Gerber, sont courants. Combien de réponses du Conseil fédéral à des parlementaires, tout en étant exactes, pèchent par omission?

Rappelons encore que ce texte est le condensé (21 pages dactylographiées), rédigé par M. Haefliger lui-même, d'un rapport de 77 pages transmis au Conseil fédéral et à la Commission parlementaire d'enquête (CPE) instituée à fin janvier par le Conseil national et le Conseil des Etats. Ce condensé est seul rendu public, *«une publication intégrale étant hors de question, en raison du caractère provisoire des résultats de l'enquête, laquelle n'est pas terminée, et pour des motifs relevant de la protection de la personnalité»* (propos tenus par Arnold Koller le 6 mars 1989). Enfin si M. Haefliger est prudent dans son texte, c'est qu'il doit concilier information et protection des personnes citées. Il n'avait pas pour tâche de juger ni de condamner, mais d'établir les faits. Cas échéant, il appartiendra aux instances judiciaires de décider si des fautes ont été commises et lesquelles.

Domaine Public

A partir de la page suivante, nous reproduisons scrupuleusement le texte du condensé du rapport Haefliger rendu public le 6 mars 1989.

Le présent document est un condensé du rapport que j'ai adressé au Conseil fédéral et qui est daté du 28.2.89.

Son plan est le suivant:

	page
– Remarques préliminaires	2
– Mandat; coordination avec la CPE [Commission parlementaire d'enquête, réd.]	2
– A propos des diverses accusations	3
– Edulcoration de rapports	3
– Nomination du chef de section Bieri	3
– Inaction du Ministère public de la Confédération dans la lutte anti-drogue	3
– Attitude des fonctionnaires supérieurs et des collaborateurs du secrétariat général	5
– Comportement du Procureur général	6
– Protection abusive d'étrangers	7
– Remarques finales et conclusions	7

Ce condensé contient tous les points essentiels du rapport intégral. Seul ce condensé sera publié; il s'agit en effet de tenir compte du travail qui attend la CPE et de ne pas perdre de vue qu'une procédure pénale pourrait être ouverte.

Rapport Haefliger:

Mandat du Conseil fédéral	17.1.89
Remise du rapport	28.2.89
Nombre de pages du rapport	77 pages
Annexes	19 pages
Procès-verbaux des auditions de 42 personnes	251 pages

Remarques préliminaires

Par souci d'indépendance, j'ai tenu à accomplir mon travail dans des locaux et avec du personnel distincts de ceux de l'administration fédérale. Grâce à l'obligeance des autorités judiciaires bernoises et du président de la Cour suprême, M. Aeschlimann, j'ai pu m'installer à l'Amthaus de Berne. Le président du Tribunal de Berne, M. Alexandre Tschäppät, a collaboré à l'enquête en procédant notamment lui-même à une partie des auditions. Je le remercie de son précieux soutien. Du personnel des services du juge d'instruction bernois a été mis à ma disposition pour les travaux administratifs.

Au cours de l'enquête, nous avons interrogé 42 personnes; les procès-verbaux de ces auditions sont réunis en un volume de quelque 250 pages. Les personnes interrogées sont principalement des fonctionnaires de la Confédération. Etant concernées par l'enquête, elles devaient avoir l'occasion de s'exprimer. J'ai en outre interrogé des fonctionnaires cantonaux, précédemment ou actuellement en fonction dans le domaine de la lutte anti-drogue. J'ai ainsi entendu, par exemple, l'ancien procureur tessinois Paolo Bernasconi et le procureur actuel Dick Marty, qui s'occupe au Tessin de la procédure pénale engagée contre les frères Magharian en relation avec une affaire de stupéfiants. Par ailleurs, plusieurs journalistes qui avaient formulé des accusations à l'encontre de certains services du Département fédéral de justice et police ont également été interrogés. Madame Kopp figurait, elle aussi, au nombre des personnes entendues. J'ai eu en main de très nombreux documents émanant de la Confédération, ainsi que quelques dossiers cantonaux. Je n'ai rencontré aucune résistance durant l'enquête et j'ai, dans l'ensemble, l'impression que les informations m'ont été communiquées librement. Mon enquête administrative ne me permet pas de citer des témoins et d'appliquer des mesures de contrainte. Il n'était dès lors pas possible de menacer quelqu'un des dispositions légales réprimant le faux témoignage.

Mandat; coordination avec la CPE

Le 17.1.89, le Conseil fédéral m'a chargé de faire la lumière sur les accusations portées contre le Ministère public de la Confédération, l'Office fédéral de la police et l'Office fédéral des étrangers, en relation avec diverses affaires de stupéfiants. En outre, je devais m'occuper des critiques émises contre la personne du Procureur de la Confédération. Il avait lui-même demandé à ce que ces points soient éclaircis. J'ai par ailleurs élargi mon enquête, lorsque 4 hauts fonctionnaires ont confirmé n'avoir informé personne du fameux coup de téléphone, alors qu'ils en avaient connaissance. Tel était dès lors le cadre fixé à mon enquête. A fin janvier, les Chambres fédérales ont décidé d'instituer des commissions d'enquête (CPE), l'une au Conseil national et l'autre au Conseil des Etats. Les CPE devront également élucider les points qui font l'objet de ma propre enquête. Il serait peu judicieux que deux instances s'occupent parallèlement des mêmes choses. C'est pourquoi j'ai décidé de mettre un terme à mon enquête dès que les CPE entameront leurs investigations. Mon instruction en soi mériterait d'être poursuivie, car il est évident qu'une affaire aussi complexe ne saurait être totalement éclaircie en un laps de temps aussi court. J'avais prévu initialement que mon enquête durerait six mois. Le document que j'ai remis au Conseil fédéral ne constitue dès lors qu'un rapport intermédiaire. La suite de l'instruction est désormais entre les mains des CPE.

A propos des diverses accusations

1. Edulcoration de rapports

Le quotidien romand «Le Matin» a publié, le 24 décembre, un article intitulé «Des rapports trop précis». Il y est notamment affirmé que, depuis l'été précédent, le Procureur de la Confédération avait, à plusieurs reprises, ordonné à ses subordonnés d'édulcorer des rapports qui mettaient trop en évidence les noms de la Shakarko, de la Shakarchi et de Hans W. Kopp. Le Procureur de la Confédération a démenti cette information le même jour. Dans son édition du 25 décembre 1988, «Le Matin» a cependant maintenu sa version des faits. Le Procureur de la Confédération a alors déposé plainte contre le journaliste pour atteinte à l'honneur. J'ai interrogé le journaliste, qui a maintenu ses allégations, en ajoutant cependant que les modifications exigées ne concernaient que des notices. Il s'agissait en fait de documents qu'un fonctionnaire avait rédigés. Je désigne ici ce fonctionnaire par X, car il est chargé d'enquêter sur les affaires de drogue. Il a été établi que X n'avait dû procéder qu'à des modifications insignifiantes dans deux rapports dont il était l'auteur. X a déclaré qu'il n'avait jamais été contraint d'édulcorer des rapports au sens que laissait supposer l'article de presse. Les témoins que le journaliste avait cités et que j'ai interrogés n'ont pas pu confirmer l'exactitude du compte rendu donné par le journal. Je n'ai pas pu entendre un témoin qui se trouvait en voyage à l'étranger. L'enquête n'a révélé aucun indice suffisant pour admettre que le Procureur de la Confédération aurait exigé l'édulcoration de rapports. Il convient de réserver l'audition du dernier témoin et l'issue de la procédure engagée pour atteinte à l'honneur; mes investigations n'ont en tout état de cause apporté aucune présomption suffisante d'un comportement incorrect de la part du Procureur de la Confédération.

2. Nomination du chef de section Bieri

Une autre accusation porte sur le fait que Adrian Bieri a été nommé, en février 1988, chef de section dans les services de l'Office central également chargé de réprimer le trafic illicite des stupéfiants, alors que son père tenait la comptabilité d'un homme d'affaires libanais, domicilié à Bienne, soupçonné de recycler de l'argent sale. De plus, M. Bieri (père) appartiendrait au conseil d'administration d'une société anonyme dominée par ce même commerçant libanais. Il est exact que M. Bieri (père) entretient des contacts avec ledit commerçant et que celui-ci est soupçonné de recycler de l'argent sale. Certes, une procédure pénale engagée à Bienne contre le commerçant en question pour délits en matière de stupéfiants a été suspendue. Il n'en demeure pas moins qu'aux termes des déclarations d'enquêteurs qui s'occupent des affaires de drogue, ce commerçant est soupçonné de recycler de l'argent sale. La situation actuelle est à mon avis intolérable. Il n'est pas admissible qu'un fonctionnaire dirige la lutte anti-drogue à la Confédération et qu'en même temps son père entretienne des relations avec des milieux mêlés au blanchissage d'argent. Certes, il n'y a aucun indice permettant de conclure que le chef de section Bieri ait fourni des informations relevant de l'office à son père ou à d'autres personnes; son travail est qualifié de bon. Néanmoins, il convient de prendre les dispositions nécessaires pour qu'à l'avenir il n'ait plus à s'occuper de la lutte anti-drogue. Il incombe au Conseil fédéral de déterminer les mesures appropriées. S'il pense, comme moi, qu'un transfert s'impose, il ne s'agirait alors pas d'une mesure disciplinaire contre M. Bieri, mais bien d'une mesure administrative indispensable à l'élimination de tout risque pour la sécurité.

L'on ne saurait se satisfaire du fait que le Ministère public de la Confédération ignorait, au moment d'engager M. Bieri, que le père de ce dernier entretenait des relations d'affaires avec le commerçant en question. Lorsque ces liens ont été dévoilés, en été 1988, le dossier Magharian, dans lequel il est question de ce commerçant, aurait dû être transmis au chef du Bureau central de police immédiatement et non pas en novembre seulement. A fin novembre, la nomination de Bieri a été critiquée dans plusieurs journaux. Le Ministère public de la Confédération a pris position à cet égard dans un communiqué de presse. Il a notamment affirmé que M. Bieri ne s'était occupé du dossier du blanchissage d'argent des frères Magharian ni avant, ni après sa prise de fonction et que M. Wyss avait la direction de ce dossier. Telle a également été la teneur de la réponse que Madame Kopp a communiquée au Conseiller national Fierz, le 5 décembre 1988, durant l'heure des questions. Il ressort de mes investigations que le communiqué de presse ne correspond pas à la réalité sur un point important et que le Parlement a également été informé de façon erronée. S'il est vrai que M. Bieri n'a pas eu à prendre des décisions dans l'affaire Magharian, il n'en a pas moins vu circuler les rapports relatifs à cette procédure et il a aussi pu faire des propositions. Or, le communiqué de presse laissait entendre que M. Bieri n'avait strictement rien à voir avec cette affaire. L'on peut admettre que l'information erronée n'a pas été fournie intentionnellement à la presse et au Parlement. Mais lorsque l'erreur a été découverte, le procureur de la Confédération aurait dû ordonner sa rectification. Je reviendrai sur ce point (cf. p. 6).

3. Inaction du Ministère public de la Confédération dans la lutte anti-drogue

Le reproche le plus important adressé au Ministère public est celui de se montrer trop peu actif dans la lutte contre les stupéfiants et d'avoir même freiné occasionnellement des procédures. L'examen de cette critique exige que l'on se penche d'abord sur l'état actuel de la législation et de l'organisation. En Suisse, le blanchissage d'argent n'est actuellement pas punissable. Ce n'est que lorsqu'il existe des indices sérieux que de l'argent blanchi sert à financer des trafics de drogue que la police peut intervenir. La poursuite pénale des délits en matière de stupéfiants est en principe du ressort des cantons. Le Ministère public de la Confédération peut, exceptionnellement, procéder lui aussi à des investigations. L'effectif du personnel de l'Office central suisse chargé de

réprimer le trafic illicite des stupéfiants est, à mon avis, nettement insuffisant. La Confédération ne dispose pour sa lutte anti-drogue que de 5 personnes, abstraction faite de deux hauts fonctionnaires qui s'occupent encore d'autres tâches. Les spécialistes estiment que, comparée avec les pays qui nous entourent, la Suisse accuse un retard de 10 à 15 ans en matière de lutte anti-drogue. Notre pays est devenu une plaque tournante du recyclage de l'argent sale. Cela n'est guère surprenant puisque le blanchissage d'argent n'y est pas punissable et que la Confédération ne dispose pas d'un personnel en nombre suffisant. Comme l'a récemment fait remarquer le procureur Marty dans un communiqué de presse, cette situation peu réjouissante est encore aggravée par le fait que certains guichets de banque permettent de traiter ce genre d'affaires un peu trop facilement. Dans l'intérêt général, comme dans l'intérêt de la place financière suisse, il convient de réprimer efficacement le blanchissage d'argent qui est souvent lié au trafic de drogue; en me fondant sur des études faites par des spécialistes, j'ai soumis dans mon rapport au Conseil fédéral des propositions en vue de développer rapidement l'Office central suisse chargé de réprimer le trafic illicite des stupéfiants. Le mauvais fonctionnement que des autorités étrangères et des services cantonaux ont reproché à l'office central est, selon moi, à mettre principalement sur le compte de l'insuffisance de sa dotation en personnel. Les fonctionnaires de l'office central semblent accomplir leur devoir dans toute la mesure de leurs moyens. Je n'ai pas non plus constaté de cas dans lesquels ils auraient ralenti ou étouffé la procédure par mauvaise intention ou par simple commodité. Il ne m'a toutefois pas été possible d'examiner en détail tous les reproches formulés dans ce contexte. Je me suis surtout penché sur un cas, dans lequel un fonctionnaire cantonal s'était indigné de l'interruption d'un contrôle. Cette interruption se fondait sur des motifs précis et pertinents, mais l'erreur reposait sur le fait que le fonctionnaire cantonal n'en avait pas été informé. Comme déjà souligné, des fonctionnaires cantonaux se plaignent du soutien insuffisant que leur apporte l'Office central de la Confédération.

D'un autre côté cependant, un haut fonctionnaire de la police criminelle zurichoise m'a dit que jamais il n'avait eu l'impression que le Ministère public de la Confédération freinait des procédures en matière de drogue, ce que m'a également confirmé l'ancien procureur tessinois Paolo Bernasconi; ce dernier a encore ajouté qu'il excluait de tels agissements de la part du Ministère public de la Confédération. Durant mon enquête, j'ai interrogé plusieurs spécialistes de la lutte anti-drogue et j'ai consulté un grand nombre de dossiers. Il n'en est ressorti aucun indice permettant de conclure que le Ministère public de la Confédération aurait, sous une quelconque influence illégale, couvert l'activité de trafiquants de drogue, empêchant par là de les poursuivre.

D'octobre à décembre 1987, le Ministère public de la Confédération a mené une enquête à laquelle il a consacré de gros moyens. Lorsque l'affaire a été reprise par les autorités tessinoises, et malgré le manque de personnel, le Ministère public a délégué l'un de ses fonctionnaires au Tessin afin qu'il assiste les enquêteurs locaux. Dans l'affaire Magharian, le Ministère public de la Confédération a donc collaboré activement.

Dans le cadre de l'enquête menée contre les frères Magharian, les noms de cinq sociétés financières sont apparus. Parmi ces sociétés, toutes soupçonnées de blanchir de l'argent, on trouve la Shakarchi SA. En septembre 1988, un collaborateur de l'office central chargé de prêter main forte aux autorités tessinoises, a demandé au procureur général de la Confédération d'ouvrir une enquête de police judiciaire à l'encontre des cinq sociétés financières. Les supérieurs directs du collaborateur avaient donné un préavis négatif, car ils estimaient que les conditions juridiques nécessaires à l'ouverture d'une telle enquête n'étaient pas remplies et que l'office central ne disposait par ailleurs pas du personnel nécessaire pour accomplir une telle tâche. Le procureur général a alors décidé qu'il valait mieux ne pas ordonner l'ouverture d'une procédure par l'office central, mais collaborer à l'enquête menée dans cette affaire (Magharian) par le canton du Tessin. Cette décision a été critiquée par la presse. A mon avis cette décision n'avait rien d'illégal. On pouvait en effet admettre avec raison qu'il y avait uniquement soupçon de blanchissage d'argent non punissable et non soupçon de trafic illicite de stupéfiants et donc conclure qu'une procédure pénale ne pouvait pas être ouverte dans ces conditions. L'attitude des autorités zurichoises dans cette affaire prouve que ce point de vue était défendable: cela fait bien quelque temps que quatre des cinq sociétés incriminées — celles qui ont leur siège dans le canton de Zurich — sont dans le collimateur des autorités pénales cantonales. A ce jour, celles-ci n'ont pourtant, à ma connaissance, pas ouvert de procédure pénale contre la Shakarchi bien qu'elles sachent vraisemblablement aujourd'hui plus de choses sur cette société que le Ministère public de la Confédération n'en savait en septembre 1988. Il est probable que les autorités zurichoises estiment encore à l'heure actuelle que les conditions nécessaires à l'ouverture d'une procédure pénale contre la Shakarchi ne sont pas réunies. Le Ministère public de la Confédération ne peut pas être soupçonné de manière fondée de s'être retranché derrière des prétextes d'ordres juridique et pratique pour cacher la vraie raison qui l'a poussé à renoncer à l'ouverture d'une procédure pénale: la présence parmi les cinq sociétés en cause de la Shakarchi SA, au conseil d'administration de laquelle siégeait Hans W. Kopp. Relevons à ce propos que je n'ai pas trouvé d'indices concrets permettant de penser que le procureur général de la Confédération serait ou aurait été lié d'amitié avec Monsieur Kopp, ainsi que certains l'ont affirmé. Le procureur général n'était pas tenu par la loi de donner suite à la demande de son collaborateur, mais il ne lui était pas non plus interdit d'entreprendre quelque chose. A mon avis, les circonstances justifiaient une intervention, mais pas forcément l'ouverture d'une enquête de police judiciaire. Le procureur Marty, que j'ai consulté à ce propos, suggérait qu'il

aurait, par exemple, pu instituer un groupe de travail formé de collaborateurs du Ministère public de la Confédération et de membres d'autorités cantonales. Des mouvements de capitaux de l'ordre de 1,4 milliard de francs sont un phénomène sortant de l'ordinaire. Il aurait donc été souhaitable que le Ministère public de la Confédération y réagisse en prenant des mesures extraordinaires. Bien que les sociétés financières en cause soient déjà surveillées par les autorités pénales zurichoises, il aurait été approprié, vu la gravité de l'affaire, que le Ministère public prenne contact avec les autorités cantonales et collabore efficacement avec elles. Il appartient à la CPE de poursuivre les investigations sur ces faits.

4. Attitude des fonctionnaires supérieurs et des collaborateurs du secrétariat général

On a reproché à quatre fonctionnaires supérieurs du secrétariat général du DFJP d'avoir été au courant de l'appel téléphonique par lequel des informations provenant de sources internes à l'administration ont été communiquées à Monsieur Kopp et de n'en avoir averti personne. J'ai interrogé à ce propos presque toutes les personnes concernées en les priant de préciser tout ce qui s'est passé entre le jour de l'appel téléphonique et celui de la démission de Madame Kopp. Dans l'ensemble, ces témoignages ont permis de reconstituer les événements de manière assez précise. Un collaborateur du Ministère public de la Confédération a remis à une juriste de l'Office de la justice certains rapports qu'il avait rédigés dans le cadre de l'affaire Magharian. Il ressortait de ces documents que la société Shakarchi SA, entre autres, dont le vice-président était Monsieur Hans W. Kopp, était soupçonnée d'avoir trempé dans des affaires de blanchissage d'argent. Le 24 octobre 1988, la juriste en cause rencontre, à titre privé, Madame Schoop, collaboratrice personnelle de Madame Kopp, et lui fait part du contenu des rapports dont elle a eu connaissance. Le 25 octobre, Madame Schoop rend visite à son amie au bureau et prend des notes sur le contenu des rapports rédigés par le collaborateur du Ministère public. Elle n'a ni photocopié ni emmené des documents. Avant d'informer sa supérieure, Madame Schoop discute la question avec le secrétaire général. Celui-ci souhaite obtenir confirmation de l'information par une autre source. Le même jour, le secrétaire général reçoit un appel du premier secrétaire de l'Association suisse des banquiers. Madame Schoop avait «commandé» cet appel. J'ai l'impression que cet appel a été provoqué dans le but de simuler une source d'information extérieure à l'administration. Quant à la question de savoir si le secrétaire général connaissait, à ce moment, la provenance réelle de l'information ou s'il considérait comme source l'appel commandé, nous ne pouvons pas y répondre. Le fait est que le secrétaire général et Madame Schoop étaient d'avis que la chef du département devait être mise au courant. Le procureur général de la Confédération, que le secrétaire général avait consulté à ce propos, n'était pas de cet avis. Le 27 octobre 1988, Madame Schoop a informé la conseillère fédérale sur la base des notes manuscrites qu'elle avait prises. Lors de cet entretien, Madame Kopp n'a apparemment pas demandé à sa collaboratrice d'où elle tenait les renseignements. Madame Schoop a déclaré qu'elle ne lui avait donc pas fourni d'éclaircissements à ce propos. Arguant du fait qu'elle n'avait pas la mémoire des détails, Madame Kopp a ensuite demandé à sa collaboratrice d'appeler son mari pour lui communiquer l'information. Ayant d'abord refusé, Madame Schoop s'est ensuite déclarée prête à le faire à condition que la conseillère fédérale en avertisse Monsieur Kopp. On sait que Madame Kopp a ensuite eu un bref entretien téléphonique avec son mari. Elle l'a informé des soupçons pesant sur la Shakarchi SA, l'a invité à se retirer du conseil d'administration de la société et lui a demandé d'appeler sa collaboratrice personnelle pour plus de détails. Monsieur Kopp a alors immédiatement téléphoné à Madame Schoop, qui lui a communiqué les renseignements qu'elle détenait, suivant ainsi les instructions de sa supérieure. Madame Schoop ne s'est apparemment jamais cachée de ces appels téléphoniques. Outre le secrétaire général, Messieurs Kistler, Hubacher et Häni en avaient en effet connaissance. Ils affirment tous les quatre qu'ils pensaient, à ce moment-là, que l'information transmise à Monsieur Kopp provenait des milieux bancaires. Madame Kopp, quant à elle, a déclaré lors de son audition qu'elle ignorait à l'époque d'où venait réellement l'information et que si elle l'avait su, elle n'aurait jamais agi comme elle l'a fait. D'autres collaborateurs et collaboratrices du DFJP ont eu connaissance des deux appels téléphoniques. Il est probable qu'à la fin de la première quinzaine de novembre dix collaborateurs du département au moins étaient au courant. Le 10 novembre 1988, le secrétaire général a convoqué en séance plusieurs fonctionnaires supérieurs du DFJP. Cette réunion avait pour but l'échange d'informations générales.

A ce moment, il était clair qu'il y avait eu deux communications téléphoniques et que, en plus de la source émanant des milieux bancaires et qui s'est révélée avoir été montée de toutes pièces par la suite, il y avait une source d'information au Ministère public — le contenu exact de ces deux communications téléphoniques n'était alors pas encore à la connaissance de tiers. Le même jour encore, le 10 novembre, le procureur général a entrepris une enquête dans ses services, pour savoir comment il avait pu se faire que des rapports confidentiels du Ministère public avaient abouti à l'Office fédéral de la justice. Compte tenu du fait qu'un très grand nombre de personnes avaient été très vite au courant des deux communications téléphoniques, il faut admettre que c'est de ces services que l'information a été portée à la connaissance du public. On n'a pu trouver aucun indice étayant une écoute téléphonique. Au vu de cette situation, il semble que les fonctionnaires supérieurs du secrétariat général se soient déclarés partisans d'une information ouverte et franche de l'opinion publique. Madame Kopp estimait pour sa part que, puisqu'il n'en était résulté aucun dommage, on pouvait renoncer à informer le public. Le procureur général a informé Madame

Kopp sur l'affaire Magharian/Shakarchi le 8 novembre. Celle-ci en a, à son tour, informé ses collègues à la séance du Conseil fédéral du 9 novembre. Le 12 novembre, Madame Kopp a souhaité que le procureur confirme à un journaliste que, selon le rapport du 8 novembre, aucune enquête n'était ouverte contre son mari. Le procureur général a fait communiquer cette information au journaliste par son porte-parole, information qui indiquait également que le procureur général n'avait pas évoqué l'affaire Shakarchi avec Madame Kopp avant le 8 novembre Cela correspondait certes tout à fait à la vérité mais pouvait donner à penser que Madame Kopp n'avait été informée de l'affaire Shakarchi que par le rapprot du 8 novembre et jamais auparavant. Je reviendrai sur ce point par la suite. Le secrétaire général a tenu le procureur général au courant et les quatre fonctionnaires supérieurs se sont, selon leurs dires, déclarés partisans d'une information franche du public. Pour l'essentiel, on peut se fier aux déclarations de ces fonctionnaires. Etaient-ils tenus d'informer le Conseil fédéral lorsqu'ils ont appris que l'information officielle avait été transmise? Dans quelles circonstances un fonctionnaire est-il tenu de dénoncer son supérieur? Il n'existe à ce sujet aucune règle spécifique et aucune pratique constante. J'ai demandé au professeur Kurt Eichenberger de l'Université de Bâle de donner dans un rapport son avis sur cette question. Il a tout d'abord relevé que l'obligation de dénoncer implique pour l'essentiel l'information des organes compétents de l'Etat; elle n'implique pas, par exemple, l'information du public. En l'occurrence, l'organe compétent était le Conseil fédéral. Lorsqu'un chef de Département rencontre des difficultés, il incombe aux fonctionnaires de faire le nécessaire pour qu'elles soient éliminées. Le professeur Eichenberger donne les exemples suivants de ce que les fonctionnaires peuvent faire en pareille occurrence: s'efforcer d'empêcher le chef du Département d'agir de manière incorrecte; s'efforcer de faire renoncer aux mesures erronées qui auraient déjà été prises; si des erreurs ont déjà été commises et des informations fausses données au public, s'efforcer d'amener le chef du Département à rectifier les faits; s'efforcer de convaincre le chef du Département de démissionner. En particulier, le professeur Eichenberger relève qu'il faut en premier lieu entreprendre tout ce qui est judicieux et admissible pour contrôler la situation à l'intérieur du Département sans que les fonctionnaires ne doivent dénoncer une faute du chef du Département et en informer d'autres instances. Comme les fonctionnaires supérieurs mentionnés sont intervenus pour que l'on fournisse au public une information conforme à la vérité et pour que le Département ne subisse pas d'autres dommages, on ne peut pas retenir contre eux, à mon avis, une violation de l'obligation de dénoncer. A partir du 10 novembre 1988, le procureur général savait lui aussi que l'information émanait de ses services. Les quatre fonctionnaires supérieurs mentionnés pouvaient admettre que c'était à lui, en premier lieu, qu'il incombait d'en informer les instances supérieures. Je reviendrai plus loin sur la position particulière du procureur général dans cette affaire. A mon avis et compte tenu des faits, on ne peut reprocher aux quatre fonctionnaires supérieurs de ne pas avoir averti le Conseil fédéral. On leur a par ailleurs reproché de ne pas avoir ordonné que le bureau de Madame Kopp soit fermé à clé après sa démission, car des documents officiels auraient pu être détruits. Une telle décision ne relevait pas de leurs compétences; selon mes constatations, il n'existe d'ailleurs pas un soupçon suffisant selon lequel des documents officiels auraient été détruits.

5. Comportement du procureur de la Confédération

Des reproches graves ont été formulés à l'encontre du procureur de la Confédération. On est même allé jusqu'à dire qu'il avait protégé des trafiquants de drogue et d'argent «sale» et qu'il les avait soustraits aux poursuites judiciaires. Mon enquête n'a pas révélé de présomptions suffisantes d'actes aussi graves. Je n'ai pas approfondi la question de savoir si le procureur Gerber avait quelque chose à cacher dans l'affaire de meurtre «Rünzi» et s'il était devenu par là susceptible d'être la cible de chantages. Sur ce point, je n'ai obtenu que des éclaircissements partiels. Ainsi, dans un rapport du 10 février 1989, le procureur zurichois Schaufelberger affirme qu'aucun procès-verbal d'enquête ne manque au dossier Rünzi et qu'il n'a connaissance d'aucun fait laissant présumer une vulnérabilité au chantage découlant de cette affaire.

Il semble qu'on puisse reprocher au procureur des erreurs isolées qu'on ne peut qualifier de fautes graves mais qui ne peuvent non plus être simplement ignorées. Ainsi, lorsque la presse critiqua la nomination de Bieri au poste de chef de section, le Ministère public publia un communiqué dans lequel il était notamment affirmé que Bieri ne s'était jamais occupé de l'affaire des frères Magharian. Cette déclaration n'était pas conforme aux faits puisque des rapports faisant partie de ce dossier sont parvenus aux mains de Monsieur Bieri et qu'il était donc à même d'en prendre connaissance. Les arguments formulés dans ledit communiqué furent d'ailleurs repris dans la réponse donnée par la conseillère fédérale Kopp au Parlement en réponse à une question du conseiller national Fierz. Il est possible que le Ministère public ne se soit rendu compte de l'inexactitude de cette affirmation qu'après coup, mais il aurait dû alors publier un rectificatif. Il reste que l'opinion avait été mésinformée sur un point important et on peut penser que le Parlement serait revenu sur cette affaire si l'on avait su que Monsieur Bieri s'était occupé du dossier Magharian. Le procureur de la Confédération aurait donc dû veiller à redresser l'information inexacte qu'il avait publiée, comme l'avait d'ailleurs demandé son porte-parole.

Ce dernier, chargé des relations avec la presse, avait par ailleurs induit l'opinion publique en erreur lorsque, avec l'accord de son chef, il avait déclaré le 12 novembre 1988 à un journaliste que le Ministère public n'avait rien communiqué à Madame Kopp avant le 8 novembre 1988 concernant Shakarchi. Cette affirmation était certes véridique, mais elle donnait néanmoins la fausse impression que Mme Kopp n'avait au-

cune connaissance du dossier Shakarchi avant cette date. Le procureur de la Confédération aurait dû empêcher qu'une telle illusion soit créée, dès lors que le porte-parole du DFJP lui avait dit par téléphone que ladite déclaration ouvrait en quelque sorte une fausse piste et qu'il devait, conformément aux devoirs de sa charge, s'opposer à une telle évolution. On ne peut soupçonner le procureur d'avoir délibérément voulu créer une fausse piste, mais, après l'avertissement donné par le porte-parole du DFJP, il n'aurait pas dû autoriser la publication du communiqué tel quel.

Il lui incombe en effet d'empêcher que le public soit mésinformé. Finalement, le procureur n'aurait pas dû attendre jusqu'au 9 décembre 1988 pour agir eu égard à la perspective d'ouverture d'une procédure pénale contre Mesdames Kopp, Schoop et Schwob. En effet, il est compétent pour toute enquête de police judiciaire portant sur les faits constitutifs d'une violation du secret de fonction par un fonctionnaire ou magistrat de la Confédération (CP, art 350, chiffre 1). Or le procureur devait se douter, immédiatement après la conférence des fonctionnaires supérieurs du 10 novembre 1988, qu'une forte présomption de violation du secret de fonction par les personnes susnommées existait.

Même si l'on tient compte de son absence pour voyage à l'étranger du 15 au 24 novembre 1988, sa réaction du 9 décembre, après les révélations faites dans la presse, paraît tardive.

En résumé et si l'on considère les trois cas ensemble, on peut dire que la conduite du procureur de la Confédération permet de conclure à un manquement aux devoirs de sa charge qui, s'il ne peut être qualifié de grave, ne peut non plus être minimisé.

Comme il y a présomption que le procureur a commis un manquement à la discipline, j'ai demandé au Conseil fédéral d'engager une procédure disciplinaire à son encontre. Au cours de cette procédure, il aura ample occasion d'être entendu, ce qui n'a pas suffisamment été le cas au cours de mon enquête. C'est à ce moment-là qu'on pourra réellement déterminer si oui ou non le procureur de la Confédération a commis un manquement à la discipline.

6. Protection abusive d'étrangers

On a accusé le Ministère public de la Confédération, ainsi que les offices fédéraux de la police et des étrangers d'avoir protégé certains étrangers — notamment Musullulu, Parlak, Kisacik et Shammah — qui appartiennent au milieu des trafiquants de drogue ou du recyclage de l'argent sale et de leur avoir permis de circuler librement en Suisse. Dans le cas de ces quatre personnes, on a affaire à une procédure d'extradition, raison pour laquelle je n'ai, pour l'essentiel, examiné ce cas que sous l'angle du droit qui régit l'extradition. Je n'ai pas constaté de violation des dispositions en la matière. La presse a critiqué notamment qu'un mandat de recherche émanant des autorités turques et visant Musullulu ait été muni de l'estampille «ne pas arrêter». Cette critique est compréhensible car Musullulu est présumé jouer un rôle important dans le trafic international de drogue. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'en l'espèce les autorités turques avaient demandé l'extradition pour trafic d'armes prohibé et que l'on pouvait, à bon droit, partir de l'idée que la demande de la Turquie n'était pas conforme aux dispositions en vigueur. L'estampille critiquée n'avait de valeur que pour la procédure d'extradition en question. Pour le reste, je ne saurais ici m'étendre plus lontemps sur les cas susmentionnés. La CPE les examinera encore en détail.

Remarques finales et conclusions

1. Procédure

Je tiens à relever encore une fois que je n'étais pas chargé d'apprécier le comportement de Madame Kopp ni celui des deux juristes qui ont transmis l'information. C'était là l'objet de l'enquête de police judiciaire, menée par le procureur Hungerbühler. Il ne m'incombait pas non plus d'examiner si les autorités cantonales s'étaient rendues coupables de manquements.

Comme je l'ai déjà dit, je n'ai rencontré aucune résistance dans mon enquête. Je me suis efforcé de créer un climat de confiance pendant les auditions, afin que les subordonnés puissent s'exprimer librement. Les supérieurs n'ont pas à se préoccuper des témoignages de leurs subordonnés. La CPE devra veiller à l'avenir à ce que cette règle soit observée.

2. Résultats

a) la lutte anti-drogue au niveau fédéral n'est pas assez efficace. Le personnel dont dispose l'office central est insuffisant. De l'avis d'experts, la Suisse a dix à quinze ans de retard sur ses voisins pour ce qui est de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants. Notre pays doit faire de gros efforts pour faire pièce au crime organisé et plus particulièrement au trafic international de stupéfiants et au recyclage d'argent. On peut envisager la mise en œuvre de différentes mesures:

- renforcement massif de la section des offices centraux au Ministère public de la Confédération;
- accroissement de l'efficacité du soutien apporté aux services cantonaux de lutte anti-drogue;
- éventuellement, création d'une brigade fédérale des stupéfiants.

Les décisions concrètes doivent être prises par les autorités politiques. J'ai proposé au Conseil fédéral qu'il prenne immédiatement les mesures nécessaires à améliorer la situation, qui est tout sauf satisfaisante.

b) les enquêtes que j'ai menées n'ont pas confirmé le reproche général selon lequel les *marchands de drogue* et les blanchisseurs d'argent jouiraient de la *protection* de certaines autorités fédérales. Dans l'affaire des frères Magharian, le Ministère public de la Confédération a collaboré activement aux enquêtes. Son attitude dans ce cas était irréprochable. Le Ministère public n'a pas agi de façon illicite en renonçant à ouvrir une procédure pénale contre les cinq sociétés financières suspectées, dont fait partie la Shakarchi Trading SA. En raison du caractère exceptionnel de l'affaire, il aurait toutefois été bon

que le Ministère public entreprenne une action efficace en collaboration avec les cantons. La CPE entreprendra d'autres enquêtes sur ce point.

c) Le chef de section Bieri — La situation actuelle est, à mon avis, inadmissible. Il est en effet intolérable que les services de lutte anti-drogue au niveau fédéral soient dirigés par un fonctionnaire dont le père est en relation d'affaires avec une personne soupçonnée de blanchir de l'argent. De telles relations représentent un risque pour la sûreté de l'Etat. Les citoyens sont aujourd'hui fortement sensibilisés à ces problèmes et se montrent très méfiants à l'égard de tels liens. Je propose par conséquent au Conseil fédéral d'ordonner la mutation de Monsieur Bieri à un poste qui n'ait plus aucun rapport avec la lutte anti-drogue. Cette mesure doit être comprise comme une mesure administrative et non comme une mesure disciplinaire. Elle est indispensable, bien que les qualifications de M. Bieri ne soient pas en cause et qu'il n'existe aucun indice permettant de penser qu'il ait jamais transmis des informations à son père ou à toute autre personne.

A la suite de la nomination de Monsieur Bieri, la presse s'était faite l'écho de certaines critiques. Pour y répondre, le Ministère public de la Confédération avait publié un communiqué de presse qui, sur un point essentiel, ne correspondait pas à la réalité (cf. p. 6). Monsieur Bieri avait alors eu l'occasion de se prononcer sur le projet de communiqué et aurait pu souhaiter une modification du texte. Etant donné que je demande sa mutation bien qu'il n'y ait pas eu faute de sa part, je renonce à demander, en plus, l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre lui.

d) Comportement du Procureur général de la Confédération — De graves accusations ont été portées contre le Procureur général de la Confédération. Les nombreuses auditions auxquelles j'ai procédé, de même que les multiples dossiers que j'ai examinés n'ont fait ressortir aucun indice concret permettant d'étayer ces accusations. En particulier, on ne dispose pas d'éléments suffisants permettant de soupçonner le Procureur général d'avoir fait édulcorer le contenu de rapports pour favoriser M. H. W. Kopp ou la Shakarchi Trading SA. En outre, je n'ai trouvé aucun indice donnant à penser que le Procureur général et H.W. Kopp étaient liés d'amitié. Le Ministère public de Zurich a démenti que dans l'affaire Rünzi des procès-verbaux d'audition du Procureur général aient disparu.

Ainsi donc, il n'existe contre lui aucun soupçon de manquements graves. Toutefois, il semble que l'on puisse mettre quelques erreurs à la charge du Procureur général: sur un point essentiel, le communiqué de presse diffusé à propos du chef de section Bieri n'était pas conforme à la vérité. Il est fort possible que l'on n'ait réalisé cette erreur qu'une fois le communiqué publié. Toutefois, après coup, le Procureur général aurait dû, il me semble, faire corriger l'information, car le public et le Parlement ont été induits en erreur sur un point essentiel. Le Parlement serait vraisemblablement revenu sur cette affaire, s'il avait eu connaissance des faits exacts. L'information — certes exacte — communiquée à un journaliste, selon laquelle Mme Kopp aurait été informée, pour la première fois, le 8 novembre de l'affaire Shakarchi par le Ministère public de la Confédération a également éveillé une fausse impression. En effet, le public a cru qu'elle n'en avait absolument rien su auparavant. Le Procureur général aurait dû, ainsi que l'on pouvait l'attendre de lui, éviter de donner cette fausse impression étant donné qu'il avait reçu préalablement un avertissement dans ce sens. Toutefois, on ne saurait le soupçonner d'avoir intentionnellement aiguillé le public sur une fausse piste. Enfin, il a attendu trop longtemps — jusqu'au 9 décembre 1988, date à laquelle les journaux rapportaient le fameux coup de téléphone — avant d'entreprendre des démarches en vue de l'ouverture d'une procédure pénale. Ces trois erreurs, considérées ensemble, fondent le soupçon de manquement à la discipline, manquement qui ne peut plus être qualifié de bagatelle, raison pour laquelle j'ai demandé au Conseil fédéral d'ouvrir contre le Procureur général une procédure disciplinaire.

Au cours de cette procédure il y aura lieu de lui accorder le droit d'être entendu, droit que je n'ai pu lui accorder que de manière insuffisante dans le cadre de mon enquête.

e) Comportement des quatre fonctionnaires supérieurs — C'est en me fondant, en particulier, sur le rapport du Professeur Kurt Eichenberger que je suis parvenu à la conclusion que les quatre fonctionnaires supérieurs en question n'avaient commis aucune infraction au droit des fonctionnaires. Outre le fait qu'ils n'ont — ce me semble — pas violé ce qu'il est convenu d'appeler l'obligation de dénoncer ses supérieurs, ils pouvaient supposer qu'il appartenait en premier lieu au Procureur général de s'adresser au Conseil fédéral. Sur ce point, je renvoie d'ailleurs aux considérations que j'ai émises plus haut (cf. p. 6).

f) Protection abusive d'étrangers — Mes investigations ne m'ont pas révélé d'indices suffisants permettant de soupçonner l'Office fédéral de la police d'avoir commis des irrégularités dans des affaires d'extradition. Il en va de même de l'Office fédéral des étrangers, qui ne semble pas s'être écarté abusivement de sa pratique en matière d'autorisations de séjour. Quoi qu'il en soit, la CPE se penchera encore sur tous ces points.

Berne, le 6 mars 1989

Le chargé d'enquête
Professeur Haefliger

DP Domaine Public

Rédacteur responsable:
Jean-Daniel Delley
Rédacteur: Pierre Imhof
Abonnement:
65 francs pour une année
Administration, rédaction:
Saint Pierre 1, case postale 2612
1002 Lausanne
Tél: 021 22 69 10 **CCP:** 10-15527-9
Téléfax: 021 22 80 40
Composition et maquette:
Liliane Berthoud,
Françoise Gavillet, Pierre Imhof
Impression:
Imprimerie des Arts et Métiers SA