

L'ÉTAT « FOUINEUR » SAISI PAR LE DROIT

Dénonciation et normalisation du renseignement politique intérieur en Suisse
(1989-2000)

Hervé Rayner et Bernard Voutat

L'Harmattan | « Cultures & Conflits »

2019/2 n° 114-115 | pages 139 à 170

ISSN 1157-996X

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-cultures-et-conflits-2019-2-page-139.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'État « fouineur » saisi par le droit

Dénonciation et normalisation du renseignement politique intérieur en Suisse (1989-2000)

The "Snooper State" Questionned by the Law: the Denunciation and Normalization of Domestic Political Intelligence in Switzerland (1989-2000)

Hervé Rayner et Bernard Voutat



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/21099>

DOI : 10.4000/conflits.21099

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 20 décembre 2019

Pagination : 139-170

ISBN : 978-2-343-19249-9

ISSN : 1157-996X

Distribution électronique Cairn



CHERCHER, REPÉRER, AVANCER.

Référence électronique

Hervé Rayner et Bernard Voutat, « L'État « fouineur » saisi par le droit », *Cultures & Conflits* [En ligne], 114-115 | été/automne 2019, mis en ligne le 01 janvier 2023, consulté le 09 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/21099> ; DOI : 10.4000/conflits.21099

Creative Commons License

L'État « fouineur » saisi par le droit

Dénonciation et normalisation du renseignement politique intérieur en Suisse (1989-2000)

Hervé RAYNER, Bernard VOUTAT

Hervé Rayner est maître d'enseignement et de recherche à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne et membre du Crapul (Centre de recherche sur l'action politique de l'Université de Lausanne). Auteur de plusieurs travaux sur les scandales, ainsi que sur les institutions politiques suisses et italiennes. Ses publications et activités de recherche sont présentées sur le site de l'Unil : <<http://www.unil.ch/unisciences/HerveRayner>>.

Bernard Voutat est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne et membre du Crapul (Centre de recherche sur l'action politique de l'Université de Lausanne), il y enseigne le droit constitutionnel comparé et la sociologie des institutions politiques. Ses travaux portent notamment sur la relation entre droit et politique. Ses publications et activités de recherche sont présentées sur le site de l'Unil : <<http://www.unil.ch/unisciences/BernardVoutat>>.

Bien que relativement fréquents dans les démocraties libérales, les scandales de plus ou moins grande ampleur touchant le secteur du renseignement politique intérieur (RPI) demeurent sous-étudiés. Or ces configurations où le RPI est mis à l'épreuve de sa contestation par différents types d'acteurs, dans les champs politique, médiatique, judiciaire, ou même dans la rue, nous semblent particulièrement pertinentes à analyser. Faille des « dispositifs institutionnalisés assurant la protection vis-à-vis du regard externe ¹ », le scandale fait en effet ressortir certaines des collusions entre plusieurs espaces sociaux, échanges constitutifs du secret, du flou et du pouvoir accordés à ce domaine d'activité. Le scandale donne aussi plus facilement à voir, par les ripostes institutionnelles et les réorganisations qu'il occasionne, les contraintes spécifiques de légitimation auxquelles le RPI est soumis en démocratie.

1. Dobry M., « Le renseignement dans les démocraties occidentales. Quelques pistes pour l'identification d'un objet flou », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, p. 59.

Jusque fin 1989, la surveillance politique n'est pas un enjeu public en Suisse et, aux yeux de ses cibles les plus engagées, paraît difficilement « scandalisable ». Des quelques affaires qui ont émaillé les années 1970-1980 (voir l'article de Fabien Thétaz dans ce numéro) et des indiscretions circulant par voie de presse en 1989², il ressort que la connaissance d'une surveillance susceptible d'être jugée transgressive, illégale ou illégitime ne conduit pas nécessairement à son dévoilement. D'une part, la surveillance en question peut être perçue durablement comme non transgressive. De l'autre, son dévoilement, le cas échéant, ne suffit pas à produire un scandale parce que les rapports de force intériorisés découragent d'autant les possibles dénonciateurs qu'ils sont minoritaires, voire marginalisés dans le champ politique. C'est sous l'effet d'un scandale que cette situation évoluera brusquement, reconfiguration déstabilisant le secteur du renseignement et débouchant sur un réajustement des règles, frontières et ressources entre les institutions politiques. Le scandale « des fiches » va aussi grandement contribuer à une *juridicisation* de l'univers politique, par quoi nous comprenons ici le fait que la neutralisation de certains conflits s'opère à travers l'activation de catégories juridiques de perception des enjeux politiques. Cette juridicisation, qui façonne certaines contraintes pesant sur le RPI, repose sur des normes légales censées définir les pratiques (in)admissibles, ainsi que sur des mécanismes de contrôle politique, parlementaire, judiciaire ou administratif³.

En nous limitant ici à des sources de presse et aux publications des autorités fédérales (directives gouvernementales, rapports et débats parlementaires, arrêts du Tribunal fédéral, etc.), nous reviendrons tout d'abord sur le scandale qui a placé la surveillance politique au centre du débat public en montrant comment, à partir de novembre 1989, certains acteurs se sont soudain permis ce à quoi ils avaient longtemps renoncé, et comment leur dénonciation massive et inopinée de « l'État fouineur » a contraint les gouvernants à improviser toute une série de ripostes visant à contenir le scandale, en autorisant la consultation des fiches, et à légaliser le RPI. L'expertise juridique imprègne alors la teneur des controverses et le droit devient un terrain d'affrontements qui oppose les gouvernants, soucieux d'asseoir la légitimité de la police politique en affichant le respect des principes de l'État de droit et la légitimité du secret d'État, à des acteurs mobilisés au nom de la défense des droits fonda-

2. *L'Hebdo*, premier magazine d'information suisse romand, annonçait le 19 janvier 1989 que le premier policier du pays disposait « de fiches secrètes sur plus d'un million de citoyens suisses », sans que cela ne suscite de réactions particulières ; il en va de même lorsque le *Blick* évoque l'ampleur des fichiers de la police politique, notamment dans un article du 12 juillet 1989.
3. La littérature (souvent normative) est abondante. Voir notamment, Gill P., « Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the "Heart of Darkness" », *Intelligence and national Security*, vol. 24, n° 1, 2009, pp. 78-102 ; Bigo D., « Security, surveillance and democracy », in Ball K., Haggerty K. et Lyon D. (eds.), *The International Handbook of Surveillance Studies*, Londres, Routledge, 2011, pp. 277-284 ; Laurent S. et Warusfel L. (dir), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2016.

mentaux (libertés publiques, droit à la vie privée, protection des données, publicité des actes étatiques). Ce déplacement invite donc à interroger ces dispositifs juridiques sous l'angle de la force ambivalente du droit, instrument de légitimation de la police politique d'un côté, arme permettant de la dénoncer de l'autre.

Le renseignement politique intérieur au centre d'un scandale

Le « scandale des fiches » peut être considéré comme une émanation d'un autre scandale : « l'affaire Kopp ». Fin octobre 1988, Elisabeth Kopp, membre du Parti radical-démocrate (PRD, droite libérale), première femme élue au Conseil fédéral, cheffe du département fédéral de justice et police (DFJP), est soupçonnée d'avoir transmis des informations confidentielles à son mari, avocat d'affaires, membre du conseil d'administration d'une société financière faisant l'objet d'une enquête pour blanchiment d'argent provenant du trafic de stupéfiants. Confrontée à une pression politique et médiatique insolite, elle avoue le 10 décembre 1988 avoir averti son époux de l'enquête, l'incitant à quitter son siège au conseil d'administration. Nombre de commentateurs jugent cette « fuite » révélatrice des collusions entre autorités politiques, milieux financiers, organes de répression du trafic international de stupéfiants et criminalité organisée. Lâchée par son parti, les deux autres grandes formations dites bourgeoises ⁴ (Parti démocrate-chrétien, PDC, et Union démocrate du centre, UDC) et le Conseil fédéral, elle annonce sa démission le 12 décembre.

La démission d'un ministre en exercice est un fait suffisamment rare et grave pour que la majorité bourgeoise se convainque de la nécessité d'y apporter une réponse forte. Les quatre partis de gouvernement (les trois grands partis bourgeois et le Parti socialiste, PS) mettent en place dès janvier 1989 une commission d'enquête parlementaire (CEP) avec le mandat très large d'évaluer l'ensemble du département de la ministre démissionnaire. Riposte institutionnelle censée confiner le scandale durant plusieurs mois à une arène restreinte, l'instauration le 31 janvier 1989 d'une CEP, dont l'usage est rarissime en Suisse (un seul précédent en 1964 dans le cadre de l'affaire des Mirages) ⁵,

-
4. En Suisse le terme de partis « bourgeois », dont l'origine vient de l'allemand « *bürgerliche Partei* » (le terme « *Bürger* » signifiant « citoyen »), est un terme conventionnel désignant les partis de droite, à savoir le parti radical-démocratique (PRD) et le parti libéral (PL), qui ont fusionné en 2009 dans le parti libéral-radical (PLR), le parti démocrate-chrétien (PDC) et l'Union démocratique du centre (UDC), anciennement une formation de souche agrarienne, qui s'est transformée en parti souverainiste dès les années 1990. Par extension, l'expression « camp bourgeois » désigne ces mêmes partis et l'ensemble de leurs soutiens dans plusieurs espaces sociaux, notamment au sein des associations patronales. L'adjectif est accepté et même revendiqué par les intéressés, alors qu'il revêt une connotation péjorative pour leurs adversaires de gauche. Voir l'entrée « partis bourgeois » dans le *Dictionnaire historique de la Suisse*, disponible en ligne : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/026984/2016-04-13/>.
 5. Confronté à un très large dépassement de crédits pour l'achat d'avions de combat, le Parlement institua en 1964 la première commission d'enquête parlementaire de son histoire.

n'en participe pas moins d'une dramatisation des enjeux transformant les perceptions de la jouabilité de la dénonciation de la police politique, une activité relevant du DFJP placé sous enquête. Le scandale des fiches va en effet s'amorcer dans le sillage de la conférence de presse du 24 novembre 1989 au cours de laquelle le conseiller national Moritz Leuenberger (PS) présente le rapport de la CEP ⁶.

Ce rapport porte pour l'essentiel sur les éléments de l'affaire Kopp : dysfonctionnements au sein du DFJP, laxisme des autorités de poursuite pénale dirigées par le ministère public de la Confédération dans la lutte contre le blanchiment. Un seul chapitre est consacré aux activités de la police politique, branche de la police fédérale en charge « d'observer et de prévenir les agissements qui sont de nature à mettre en péril la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse », encore qu'il se borne à évoquer l'absence de critères uniformes applicables à la surveillance des activités politiques, qui se réalise dans les faits « pour ainsi dire à l'aveuglette », sur la base « d'informations lacunaires » et dans le cadre d'une « faible coordination entre les polices cantonales et la police fédérale ⁷ ». Le rapport indique que le fichier central de la police politique contient neuf cent mille fiches, les deux tiers concernant des étrangers, le reste se divisant pour moitié entre des personnes d'une part, des organisations ou des événements d'autre part. Il mentionne également que cette surveillance portait principalement « sur des groupements politiques de gauche et écologiques, sur des organisations en faveur de la paix et des organisations féminines, sur des milieux antimilitaristes et antinucléaires », précisant que « l'extrémisme de droite n'y figure que depuis deux ans », alors qu'on « fichait » des parlementaires, des auteurs de publications juridiques, des journalistes, des participants à des congrès et séminaires, des premiers signataires d'initiatives et des membres de comités d'initiative ⁸.

Si le rapport porte un regard critique sur le renseignement politique pratiqué par la police fédérale (absence de pertinence et de contrôle politique, dérives, lacunes, appréciation « étroite » ou « simpliste » de la menace et manque de professionnalisme), il n'en considère pas moins son existence comme légitime et nécessaire, contribution « en principe positive » à la protection de l'État :

« L'État ne peut se passer d'une activité policière préventive. Il faut en effet découvrir à temps et combattre adéquatement les agisse-

Après la démission du chef de l'état-major et la suspension du chef de l'aviation, le conseiller fédéral Paul Chaudet (radical), chef du département militaire, attaqué par le PS et lâché par son parti, démissionna le 28 novembre 1966.

6. Événements survenus au DFJP. Rapport de la Commission d'enquête parlementaire du 22 novembre 1989, Berne, novembre 1989, 241 p.

7. *Ibid.*, p. 163.

8. *Ibid.*, p. 174.

ments qui visent à modifier voire à renverser illégalement l'ordre public par le recours à la force et le mépris des règles démocratiques. À cette fin, il importe d'appréhender les prémices et les actes préparatoires d'agissements répréhensibles qui ne se révéleront importants qu'à un stade ultérieur, en combinaison avec d'autres éléments d'information. Cela conduit nécessairement à ce que le cercle des personnes et organisations surveillées soit beaucoup plus large que ne le nécessiterait la situation actuelle dans le domaine des menaces. De même, il est inévitable que des tiers soient "recensés", alors qu'ils n'ont et n'auront aucune participation dans ce contexte ⁹ ».

Des mesures sont proposées (accorder aux personnes fichées un droit de consultation et de rectification), mais dans l'ensemble, la tonalité du rapport est loin d'offrir une image scandaleuse du RPI ; il en *officialise* même certaines pratiques. Les conclusions ne portent du reste pas sur cette question, qui n'est évoquée qu'incidemment, par une sorte d'*obiter dictum* appelant à rétablir la légitimité de l'État :

« Les droits fondamentaux ont été mis en péril par la faiblesse de la conduite et de la gestion au sein du ministère public fédéral ainsi que par les mauvaises orientations de l'exécution des tâches générales de police. Des menaces mal évaluées et en partie dépassées ainsi qu'une collecte de données insuffisantes dont on fit, de surcroît, un usage maladroit, en résultèrent. Une cause concomitante de cette situation tient certainement à ce que ces domaines ont échappé à un contrôle adéquat des autorités politiques responsables et à ce que le Parlement ne dispose d'aucun moyen légal pour en exercer le contrôle approfondi ¹⁰ ».

La réception de ce rapport par les médias est dans un premier temps mitigée et très majoritairement focalisée sur les aspects liés à l'affaire Kopp, ainsi que sur les propositions de réformes qui, comme celle visant à disjoindre les activités de police judiciaire et de renseignement politique, sont soumises à l'Assemblée fédérale. Quant aux « révélations » sur la police politique, elles ne sont pas jugées particulièrement scandaleuses. Deux exemples parmi d'autres :

« Ce rapport est sans complaisance. Il ne ménage pas la critique. Certes il ne révèle pas de scandale, mais il a permis de mettre au jour des carences, des dysfonctionnements et des comportements qui doivent être changés ¹¹ ».

9. *Ibid.*, p. 176.

10. *Ibid.*, p. 232.

11. *Le Matin*, 25 novembre 1989.

« Ce rapport dédramatise le contexte des événements, en contraste avec ce que se plaisaient à insinuer divers commentateurs. Non, le département de justice et police n'était pas pourri, noyauté par les parrains de la drogue, durant les quatre ans où Mme Kopp l'a dirigé avec compétence reconnaît la commission ¹² ».

Dans la foulée, le PRD se dit satisfait que l'enquête n'aboutisse pas à de graves révélations. Le PS exige une réforme du ministère public dont il s'agit, selon le PDC, de rétablir la crédibilité, que l'UDC estime entachée de graves anomalies.

L'offensive des parlementaires socialistes est impulsée par de jeunes députés politisés durant les années 1970 dans les rangs de l'extrême gauche, Peter Bodenmann, Paul Rechsteiner et Françoise Pitteloud, incarnations du « péril intérieur ¹³ ». Les deux premiers avaient déjà été les principaux promoteurs de la CEP, y voyant l'opportunité de fouiller dans les dossiers gênants du DFJP, et en particulier dans la *Dunkelkammer* (cabinet noir) du ministère public. La publication du rapport s'inscrit dans un contexte en pleine transformation : chute du mur de Berlin le 9 novembre, ampleur inattendue du soutien à l'initiative populaire iconoclaste portant sur l'abolition de l'armée le 26 novembre ¹⁴. À l'improviste, cette succession d'événements inattendus favorise aux yeux de ces élus la dénonciation de la surveillance politique et l'enrôlement de nombreux journalistes dans une mobilisation émergente impliquant rapidement d'autres acteurs issus des milieux politiques, syndicaux, culturels et associatifs.

Fin novembre-début décembre 1989, les relations entre des parlementaires, des journalistes et le Conseil fédéral prennent une tournure inédite et les cadrages en concurrence dont la police politique fait soudain l'objet évoluent fortement. Ce processus est fait de boucles rétroactives positives quant à la jouabilité de la dénonciation : très rapidement, il semble concevable de stigmatiser un système de surveillance qui avait longtemps paru inattaquable. Le 24 novembre, Leuenberger se dit effrayé par l'aveuglement du ministère public à l'égard de l'extrême droite ¹⁵, un net changement de ton eu égard à ses prises de position publiques précédentes où, seul socialiste membre de la commission de gestion du parlement, il s'estimait inapte à remettre en cause la police politique en raison d'un rapport de force trop défavorable. Le 25 novembre, le quotidien zurichois *Tages Anzeiger*, dans un article intitulé « La

12. Respectivement *Le Matin* et *Le Journal de Genève*, 25 novembre 1989.

13. Ces parcours sont analysés, notamment à partir d'entretiens, dans Rayner H., Thétaz F. et Voutat B., « Fomenteur un scandale ? Coup politique et/ou processus émergent ? Le scandale des fiches en Suisse (1989-90) », ST 1 Controverses et jeu politique, XIII^e congrès de l'Association française de science politique, Montpellier, 11 juillet 2017.

14. Votation du 26 novembre. L'initiative, certes rejetée, obtient l'adhésion de 35,6 % des votants. « Sacré coup de semonce » titre *Le Matin*, 27 novembre 1989.

15. *Blick*, 25 novembre 1989.

police politique ne fichait que la gauche », forge l'expression *schnüffeln* (renifler). Comparant la police fédérale à la Stasi, l'éditorial opère un déplacement : « La CEP apporte certes un éclairage approfondi sur l'affaire Kopp, mais elle tombe sur un nouveau scandale ». Cette couverture discordante est amplifiée le même jour par le premier quotidien du pays en termes de ventes, le *Blick*, qui évoque en première page, dans un registre plus émotionnel propre à la presse dite « à sensation », le « choc » des révélations de la CEP, ainsi que le caractère « effrayant » des neuf cent mille fiches découvertes, tout en ironisant sur l'attitude du PRD : « Qu'a-t-il appris, s'il vous plaît, du scandale ? ». Trois jours plus tard, ce même journal consacre sa une au fichage des parlementaires, évoquant différentes réactions indignées, dont celle d'un député démocrate-chrétien qualifiant cette pratique de « cochonnerie », une prise de position inattendue d'un colonel de l'armée appartenant au même parti qu'Arnold Koller, conseiller fédéral (DFJP) en charge du dossier. À partir du 29 novembre, le même *Blick* exige la révocation des chefs de la police fédérale baptisée pour l'occasion « section de reniflage ». Il signale l'indignation généralisée suscitée par les récentes « révélations » et invite ses lecteurs à solliciter l'accès à leur fiche en publiant une lettre-type adressée à Arnold Koller lui-même. Le 30 novembre, il qualifie Peter Huber, procureur et chef du ministère public, de « chef de la troupe de renifleurs ». Avec retard, les autres journaux changent de focale. L'affaire Kopp est reléguée au second plan, alors que se multiplient les articles à propos des fiches, parfois très critiques comme celui du *Bund* (journal bernois de centre droit) du 29 novembre intitulé « Glasnost anstatt Schnüffelstaat », reprenant la référence à la politique de Gorbatchev mobilisée la veille par le groupe socialiste à l'Assemblée fédérale. Une partie croissante de la presse participe de cette focalisation sur les activités du RPI et, plus largement, d'un changement du sens donné par les acteurs à leur environnement : « La porte s'ouvre » titre *Le Matin* du 1^{er} décembre 1989. Par coordination tacite, des journalistes et des élus se livrent à une sorte de surenchère dans la condamnation des techniques intrusives de l'« État fouineur » (*Schnüffelstaat*).

Au parlement fédéral, l'ambiance change brusquement. Le 27 novembre, la première séance de la session d'hiver donne lieu à des remous. Socialistes et écologistes exigent de pouvoir consulter leurs fiches ; le député Fritz Reimann (PS), président de l'Union syndicale suisse (USS), réclame un droit d'accès aux fichiers du ministère public pour l'ensemble des personnes et organisations concernées. Le 28 novembre, le groupe parlementaire de l'Alliance des indépendants (centre droit) demande que les citoyens fichés puissent y accéder également. Sous pression, le conseiller fédéral Koller est contraint à des concessions. Le 30 novembre, « comprenant l'indignation des citoyens », il admet le principe de leur accès aux fichiers, sous certaines conditions. Cette riposte vise surtout à relativiser la signification de la surveillance politique, le ministre riant devant des reporters en exhibant une fiche établie à son nom

comme preuve du « dilettantisme » des fonctionnaires de police. Loin d'apaiser la situation, cette réponse favorable à la requête des parlementaires « indignés ¹⁶ » contribue à élargir les mobilisations, entraînant ce qui devient « le scandale des fiches ».

C'est à la faveur d'un travail de politisation et de mise en cause du fichage de masse, opéré par des élus de gauche et quelques titres de presse, que s'amorce la scandalisation. Au parlement, le 4 décembre, il revient une fois encore à Rechsteiner et Bodenmann d'organiser la mobilisation. À leur initiative, une cinquantaine de parlementaires socialistes et écologistes, soit la quasi-totalité des élus de gauche, se succèdent à la tribune du Conseil national (chambre basse) pour demander au ministre de la Justice Koller s'ils ont fait l'objet d'une fiche et, si oui, quand ils pourront la consulter. Tout en raillant leur indignation, un rédacteur de la *Solothurner Zeitung* témoigne de la variation du contexte :

« Il est tout de même curieux que ces politiciens choqués aient mis si longtemps pour se rendre compte de leur état de choc. En effet, personne n'a bronché il y a une année lorsque la commission de gestion, du Conseil national avait critiqué le fichier de la police fédérale. Mais l'affaire Kopp a tout changé. Celui qui aujourd'hui ne hurle pas avec les loups contre l'État n'est pas à la mode ¹⁷ ».

Cette transformation des évaluations engendre des requêtes insolites. Après les parlementaires, des demandes individuelles de citoyens « ordinaires » souhaitant consulter leur fiche parviennent à l'administration fédérale, d'abord en nombre limité (une centaine d'après la presse du 1^{er} décembre), puis très vite en grand nombre (dix mille au 12 décembre), au point de convaincre les protagonistes que, décidément, quelque chose d'extraordinaire est en train d'advenir, poussant le ministre Koller à un nouveau recul : « Le Conseil fédéral est prêt à entreprendre son autocritique. Nous allons faire le ménage dans le fichier de la police politique et procéder à une réévaluation des menaces ¹⁸ ».

Le scandale des fiches se poursuit durant les semaines suivantes, caractérisées par un processus d'auto-amplification produit et producteur de mobilisations multisectorielles et de fortes oscillations des perceptions du possible ¹⁹

16. Sur ces usages de l'indignation, voir Rayner H., Thetaz F. et Voutat B., « L'indignation est-elle un ressort de la scandalisation ? Le "scandale des fiches" en Suisse », *Éthique publique*, (en ligne), vol. 18, n° 2, 2016, <https://ethiquepublique.revues.org/2847> (consulté le 21 juin 2019).

17. *Le Journal de Genève*, 2 décembre 1989.

18. *Le Journal de Genève*, 12 décembre 1989.

19. Dobry M., *Sociologie des crises politiques*, Paris, PFNSP, 1986 ; Rayner H., *Les scandales politiques, l'opération « Mains propres » en Italie*, Paris, Michel Houdiard éditeur, 2005.

autour de la dénonciation publique du fichage. Dans plusieurs espaces sociaux, une refonte du concevable est à l'œuvre. Différents types d'acteurs (parlementaires, militants, journalistes, universitaires, artistes) révisent leurs estimations quant à l'opportunité de s'offusquer publiquement de la politique de surveillance de la population instituée depuis des décennies : ils vont conjointement s'autoriser ce qu'ils s'interdisaient jusqu'alors en se mobilisant pour dénoncer « l'État fouineur ». Cette configuration s'apparente à un jeu de miroirs où des acteurs s'observent, se testent et s'influencent continûment. Cette dimension spéculaire est une propriété centrale du scandale ²⁰.

Ce processus génère sa propre dynamique, créant de nouvelles opportunités et de nouvelles contraintes, soit autant d'incitations à agir autrement. Nous tenons là la propriété émergente du scandale dont les ressorts apparaissent au cours de l'action ²¹. Des revendications longtemps jugées déraisonnables (l'abolition de la police politique, l'accès à sa fiche, le boycott du 700^e anniversaire de la Confédération ou du recensement) paraissent soudain possibles. À partir de décembre 1989, la dénonciation devient envisageable et miser sur la scandalisation n'a plus rien d'incongru, d'autant que les journaux télévisés érigent au même moment les manifestants investissant des bureaux de la Stasi en symbole des transitions en Europe de l'Est. Le contexte évolue très vite parce que des rétroactions en série engendrent de la *disproportion* : d'abord circonscrites à quelques parlementaires, les demandes de consultation des fiches proviennent rapidement de dizaines de milliers de citoyens, jusqu'à atteindre le 31 mars 1990, délai fixé par les autorités, le chiffre stupéfiant de trois cent cinquante mille demandes, là où les dirigeants du Ministère public en prévoyaient vingt à trente mille, un écart pour le moins contraignant, tant au regard des moyens consacrés à leur traitement qu'au plan politique.

Pour de très nombreux citoyens, le coût symbolique d'une telle requête s'est effondré en l'espace de quelques semaines. Des élus, des journaux à grand tirage, un nouveau collectif (le comité contre l'État fouineur, lancé notamment par les trois députés socialistes déjà mentionnés), des écrivains, des universitaires ou des essayistes de renom comme Jean Ziegler, député PS, les incitent à s'engager et réclament la démission de plusieurs hauts responsables de la police. Cette augmentation imprévue des demandes d'accès aux fiches constitue l'un des effets de seuil indiquant aux acteurs que le scandale est en train de gagner en intensité. D'autres indices signalent un basculement susceptible de galvaniser les uns et de tarauder les autres : la participation massive (trente-cinq mille personnes alors que les organisateurs en attendaient dix mille) à la manifestation nationale « contre l'État fouineur » à Berne le 3 mars 1990 – dont certains médias souligneront les débordements –, l'emballlement de la

20. Rayner H., « De quoi les scandales sont-ils faits ? », *Traverse. Revue d'histoire*, n° 3, 2015, pp. 33-45.

21. Rayner H., *Dynamique du scandale*, Paris, Le cavalier bleu, 2007.



Berne, place fédérale, 3 mars 1990, manifestation « En finir avec l'État policier »

« couverture médiatique », des tirages de presse pour le moins inhabituels (les quatre mille exemplaires vite épuisés du rapport de la CEP, les trois cent mille exemplaires du journal du comité contre l'État fouineur *Fichen Fritz/Fiche & Fouine* et les vingt-cinq mille exemplaires du livre *Schnüffelstaat Schweiz*), des résultats d'enquêtes d'opinion, tel le sondage *Link SonntagsBlick* publié le 18 février selon lequel « 72 % des Suisses souhaitent une enquête sur le DMF [Département militaire fédéral] » ou celui (MIS Trend) publié le 14 mars par *Le Matin* titrant « Halte à la fichomanie ! Pour une majorité des personnes, il faut les limiter, voire les supprimer ». Dans la mesure où l'espionnage visait aussi nombre de journalistes, plusieurs d'entre eux détaillant certains cas concrets, la reprise massive par de nombreuses rédactions, y compris dans les milieux bourgeois, d'une partie de la terminologie promue par les porte-parole du comité contre l'État fouineur est lourde de menaces pour les représentants des autorités. Les nombreuses métaphores (« il pleut des fichiers secrets », « La porte s'ouvre », « coup de torchon », « Manifestation monstre », « Tornade blanche à Berne ») contribuent à la refonte du contexte, c'est-à-dire des estimations dont il est fait. *L'Hebdo* va jusqu'à tirer sa manchette du 22 février 1990 sur « l'État-flic ».

L'emprise de cette définition dominante de la situation peut se mesurer à la manière dont elle infléchit les prises de position publiques des différents protagonistes : d'un côté, les opposants au fichage semblent exaltés jusqu'à réclamer ouvertement ce qui relevait auparavant de l'impossible (l'abolition de la police politique) ; de l'autre, des porte-parole bourgeois se sentent mis en demeure de se repositionner, notamment en s'appropriant à leur manière cette définition dénigrant ce qui, jusque-là, allait de soi. Le 21 février, le conseiller

fédéral Koller concède que « l'indignation des citoyens est justifiée » ; le 25, Hans Uhlmann, président de l'UDC, parle de « crise de la direction du pays ». De la dénégation (les anciens chefs du DFJP disent ne pas savoir ou ne pas se souvenir) à la minimisation, de la sidération à la collusion, les réactions des dirigeants des partis bourgeois donnent alors l'impression d'une grande improvisation, signe d'un décalage face au tempo déconcertant du scandale. Il en va de même pour les grandes plumes de la presse bourgeoise, tel Jacques-Simon Eggly (conseiller national PRD), dont le positionnement fluctue : « Pas une crise de régime ²² » tranche-t-il au lendemain de la publication du rapport de la CEP, avant de rectifier à trois mois de distance : « Comme le Conseil fédéral, pourtant, nous sommes sidérés par le nombre et l'ampleur de ces fichiers ²³ ». À propos des membres de la CEP, le journaliste José Bessard écrit : « Face à l'opinion publique, reconnaissons qu'il leur est difficile de procéder autrement, et que nager à contrecourant en pleine crise de confiance pourrait être mal interprété ²⁴ ». Ceci témoigne de la force sociale des oscillations des perceptions du possible. À la manière d'un puissant courant, elles déplacent les positions et prises de position, telle une « déferlante » prenant de court les autorités.



L'Hebdo, 22 février 1990

Cette propriété très contraignante du scandale et ces décalages nés de la difficulté à anticiper son évolution s'amplifient avec la multiplication des « révélations » sur certaines pratiques de surveillance (complicité de l'armée, des PTT, de l'agence de presse nationale ATS, des douanes, de Swissair, etc.),

22. *Journal de Genève*, 25 novembre 1989.

23. *Journal de Genève*, 26 février 1990.

24. *Journal de Genève*, 9 mars 1990.

accréditant le cadre interprétatif porté par les dénonciations : « État dans l'État », surveillance idéologique et contrôle social antidémocratiques. L'extension des actions collectives permet la conductivité de ce cadrage : piquet de protestation « permanent » devant le siège du ministère public, manifestations devant les sièges des polices cantonales, mobilisations sectorielles (parlementaires, artistes, historiens, syndicalistes, Conseil suisse des activités de jeunesse, etc.). Renforcée par les transitions de régime en cours en Europe de l'Est, l'impression d'une « accélération de l'histoire » ressentie par nombre d'acteurs et la polarisation apparente de l'opinion entre partisans et adversaires de la « popo » (police politique) concourent puissamment à la désobjectivation tendancielle du jeu politique. Lors du premier trimestre 1990, les rapports de force et de sens qui avaient longtemps prévalu semblent s'être inversés : des « contestataires » parviennent à mobiliser en masse et à imposer leur définition de la situation, des conseillers fédéraux, des dirigeants de la police et des partis bourgeois semblent décontenancés par ce phénomène d'auto-amplification dont nul ne connaît l'issue. Cette indétermination et ces mobilisations s'avèrent hautement tributaires des évaluations changeantes des acteurs, elles-mêmes sensibles aux ripostes institutionnelles qui rythment chaque scandale de grande ampleur.

Ripostes institutionnelles et désamorçage du scandale

Sur la défensive, les représentants bourgeois en viennent à assumer des positions parfois divergentes et font des concessions inimaginables avant le scandale, mais ils restent unanimes pour affirmer la nécessité et donc la légitimité de la police politique. Leur dénégation du caractère transgressif des pratiques du RPI s'inscrit dans une longue série de ripostes, à la fois symboliques et pratiques, mises en œuvre par les autorités fédérales dès le début de l'affaire et qui ont vocation à démobiliser et à revenir à une conjoncture routinière en restreignant les confrontations aux institutions politiques et groupes d'experts. Dans un contexte d'incertitude où les ressources, évaluations et prises de position varient brusquement, les ripostes peuvent se révéler inefficaces, voire contre-productives. Chacun doit en effet tenir compte d'une définition de la situation qui évolue sous l'effet de nouvelles révélations et de coups non anticipés. Si les élus bourgeois dénoncent la « disproportion des attaques » de la gauche et « l'exploitation partisane » de l'affaire²⁵, leurs tentatives de dédramatisation se révèlent inefficaces : les actions protestataires se déploient à grande vitesse et un cadrage en termes de « scandale politique » ou de « crise de confiance » l'emporte. Koller joue alors abondamment le registre de l'effacement²⁶ et de l'indignation partagée²⁷.

25. *Journal de Genève*, 8 décembre 1989.

26. Interview de Koller à la RSR, *Journal du soir*, 16 février 1990.

27. « Des milliers de citoyennes et citoyens sont, à juste titre, indignés d'avoir été surveillés, soupçonnés et enregistrés dans l'exercice de leurs droits démocratiques. Le Conseil fédéral comprend et partage cette consternation », *Journal de Genève*, 6 mars 1990.

L'annonce d'une ouverture de l'accès aux fiches est suivie d'une cascade de nouvelles controverses. Le comité « pour en finir avec l'État fouineur » dénonce la procédure restrictive de consultation des fiches et leur caviardage²⁸. Des historiens lancent des pétitions pour réclamer leur conservation et leur archivage²⁹. Cantons et Confédération s'opposent sur leurs compétences respectives en la matière. Totalement inédite, la procédure de consultation des fiches s'accompagne d'autres ripostes institutionnelles. Entre janvier et mars 1990, les autorités fédérales annoncent de vastes réformes du RPI. Le 13 février, le Parlement se prononce à l'unanimité en faveur de la création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration. Le lendemain, le Conseil fédéral limoge le chef de la police fédérale, Peter Huber, « afin de dissiper la méfiance³⁰ ». Le 16 février, avec l'accord du ministre Kaspar Villiger, une délégation de la commission de gestion composée de quatre parlementaires bourgeois procède à une première inspection des fichiers du département militaire (DMF). Le 5 mars, soit deux jours après la manifestation de masse et lors du débat parlementaire sur l'abolition de la police politique, le Conseil fédéral approuve les grandes lignes d'une réforme du ministère public et d'une réglementation de la protection de l'État. Le 12, il nomme un préposé spécial chargé de traiter les demandes d'accès aux fiches en la personne de Moritz Leuenberger, président de la CEP. Mais pour nombre de parlementaires de droite, il est impensable qu'un socialiste occupe cette fonction sensible. Leur contre-offensive, « relayée par quelques policiers aigris [...] et quelques gazettes conservatrices », doit rappeler, selon *l'Hebdo*, « qui gouverne dans ce pays³¹ ». Démissionnaire quatre jours seulement après son entrée en fonction, Leuenberger est remplacé par le démocrate-chrétien conservateur Walter Gut qui, du fait de sa politique restrictive d'accès aux fiches, devient la cible du mouvement anti-police politique. Malgré les appels à la démission émanant du camp socialiste et la démission de ses deux plus proches collaborateurs, Walter Gut garde le soutien des autorités. Le remplacement d'un socialiste par un conservateur et le maintien de ce dernier malgré les contestations constituent un coup majeur du camp bourgeois qui montre ainsi sa capacité à serrer les rangs dans un moment critique.

Il y a en effet urgence puisque certaines collusions, notamment celles qui prévalent entre le gouvernement et la police, perdent leur évidence. Le limogeage de deux de leurs responsables choque une partie des policiers, à tous les échelons. S'estimant lâchés par cette sanction et « l'effacement » continûment affiché par Koller, des policiers regroupés en assemblée générale manifestent bruyamment et publiquement (la scène est filmée) leur désarroi sous forme

28. Liehr D., *Skandal und Nation*, Marburg, Tectum Verlag, 2014, p. 412.

29. Büschi M., « Fichert Und Archiviert. Die Staatsschutz-Akten Des Bundes 1960-1990 », *Études et Sources*, n° 24, 1998, pp. 319-380.

30. *Journal de Genève*, 15 février 1990.

31. Selon les termes du journaliste Eric Hoesli, chef de la rubrique politique, *L'Hebdo*, 22 mars 1990.

Name Braunschweig		Vorname Hansjürg	geb. 8.11.1930	Fiche N. 10
Akten	Datum	Gegenstand		
	18.2.65	geschnitten. Zweifelloch war [redacted] Initiant dieser Predigten. Dem Bericht liegt ein Artikel bei "Mit dem Zivildienst würde ein Tabu gebrochen, Interview mit B." Dieser Artikel stammt aus der Feder des [redacted]		
(0)936.0/84	25.2.65	an Oberauditor: Um. div. Zeitungsausschnitte i.S. Dienstverweigerer u. orientieren in Sinne Bericht Pol.KdQ.EE v. 18.2.65.		
	9.3.65	v.Skripte EE: Bericht über die Versammlung der 'Vereinigung für die Schaffung eines Zivildienstes' am 27.2.65 in Bern. B. sprach im Namen des 'Schweiz.Friedensrates'. Die Frage des Zivildienstes sei heute weder Theorie noch Utopie. Der Grundsatz eines Zivildienstes sei kaum mehr bestritten, wohl aber das "Wie". Zur Meinungserforschung werde der 'Schweiz.Friedensrat' mit einer umfassenden Frageaktion (Fragebogen) an die interessierten Kreise gelangen.		
(0)913/39	4.6.65	Zusammenfassender Bericht über die Tätigkeit des SCHWEIZ.FRIEDENS-RAT. B. wurde letzthin als Präsident dieses "Rates" gewählt und ersetzt somit [redacted]		
(0)936.0/84	28.6.65	v. 22.6.65) Aus dem Gespräch zwischen [redacted] und [redacted] geht hervor, dass B. am 23.6.65 mit diesen in Verbindung treten wird.		
(0)936.0	7. 8.65	v.ND ZH: Kopie eines Berichtes z.H.d. Div.Gerichtes 6 in welchem aufgeführt wird, wo B. überall aktiv beteiligt und tätig ist, so z.B. beim SCHWEIZ.FRIEDENS-RAT, SCHWEIZ.BEWEGUNG GEGEN ATOMARE AUFRÜSTUNG, INTE.MAT.ZIVILDienst, ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR FRAGEN DER MILITÄRDienstVERWEICHERUNG AUS GEMWISSENSGRÜNDEN. B. ist als einer der aktivsten Persönlichkeiten bekannt.		

Fiche d'un élu extraite d'un dossier d'une trentaine de fiches recensant certaines de ses activités entre 1946 et 1989 (ici durant l'année 1965). Certaines informations sont biffées.

comminatoire vis-à-vis de leur ministre de tutelle, chose rarissime en Suisse. Cette prise de parole critique est relayée au Conseil national par le radical Claude Frey :

« Ma déception est due à l'attitude du Conseil fédéral. Pris dans la tourmente, il fait des déclarations en général en retard d'un événement. Il fait sauter un fusible en mettant en congé le chef de la police fédérale... dont on louait peu auparavant toutes les qualités ! Or, M. le Président de la Confédération, cette mesure est injuste car au-dessus de M. Peter Huber, il y a le Conseil fédéral dans sa pérennité ³² ».

La difficulté pour les représentants du camp bourgeois tient dans le délicat dosage entre les concessions faites aux dénonciateurs de la police politique et le maintien des collusions entre les secteurs stratégiques (exécutif, législatif, judiciaire, renseignement, police, armée) de l'État fédéral. Le 12 mars, le parlement décide, après le ralliement des radicaux, d'instituer une deuxième CEP portant sur les fichiers du DMF, ce qui contribue à désamorcer la dynamique du scandale. D'une part, la controverse sur les fichiers militaires est confinée pour six mois au moins dans un site parlementaire à l'abri des regards externes. D'autre part, le comité « pour en finir avec l'État fouineur » voit une

32. *Journal de Genève*, 7 mars 1990.

de ses revendications centrales se concrétiser et perd en capacité de mobilisation. Il lui est de plus en plus difficile d'attirer des participants à ses séances³³ et, en lançant une initiative populaire pour l'abolition de la police politique, voit ses ressources absorbées par la récolte de signatures. Dès avril 1990, l'attention médiatique et les confrontations refluent. Le discours de crise trouve de moins en moins d'échos : « Il est temps que le parlement et le gouvernement reprennent chacun leur rôle³⁴ », résume le radical Gilles Petitpierre. En novembre 1990, l'affaire de la P-26, suscitée par le rapport de la CEP DMF conduit certes à un regain d'intérêt médiatique, mais elle reste très limitée. La révélation de l'existence d'une organisation militaire secrète, armée et financée par les deniers publics et d'une structure de renseignement (P-27) soupçonnée d'appartenir au réseau atlantiste *Stay behind*, potentiellement « explosive » parce qu'elle contredit la neutralité constamment brandie comme l'un des piliers du régime, n'est suivie d'aucune protestation d'ampleur. L'affaire retombe vite.

Ces diverses ripostes institutionnelles n'ont pu produire leur effet désamorçant qu'à la faveur d'un maintien des loyautés au sein du camp bourgeois. Certes, plusieurs hauts responsables de la police et de l'armée ont été « démissionnés », mais ils sont très vite réhabilités³⁵, et les milieux policiers et militaires, bien que temporairement inquiétés par ces quelques lâchages, conservent le soutien des autorités. Alors qu'Elisabeth Kopp avait été publiquement lâchée par son parti et le Conseil fédéral, il n'y a cette fois au sein du camp bourgeois ni défection ni appel à la démission de responsables politiques. Maintien de la police politique, nomination de Walter Gut, dissolution de la CEP DFJP, définition d'un mandat limité pour la CEP DMF et nomination à sa tête de Carlo Schmid, radical proche des milieux militaires, décisions du Tribunal fédéral en faveur du Conseil fédéral assurent la préservation des transactions collusives dans et entre les secteurs de l'État fédéral formant un « réseau de consolidation³⁶ ». Les collusions et cooptations qui caractérisent les ripostes institutionnelles du début de l'année 1990 préservent les institutions et permettent *in fine* de limiter l'effet perturbateur des mobilisations. Dès lors, le scandale ne modifie plus fondamentalement les lignes d'action préexistantes, ses protagonistes se calquent, à quelques exceptions près, sur le clivage gauche-droite, soit un rapport de force défavorable au prolongement des protestations et à la mise en œuvre de réformes radicales. Dès le printemps 1990, les positions des deux camps se cristallisent, la droite serre les rangs, les éléments critiques du PDC et de l'UDC se rallient à la position commune du camp bourgeois. Même si les ripostes institutionnelles n'expliquent pas à elles

33. Liehr D., *op. cit.*, p. 560.

34. *Journal de Genève*, 22 juin 1990.

35. Hans Schlup, divisionnaire en charge du renseignement militaire et relevé de ses fonctions en mai 1990, est nommé attaché militaire en septembre, puis Peter Huber fait l'objet d'une « spectaculaire réhabilitation » par le Tribunal fédéral, *La Suisse*, 1^{er} septembre 1991.

36. Dobry M., *Sociologie des crises politiques, op. cit.*, p. 110 *sqq.*

seules le désamorçage de la crise – on pense par exemple à l'autolimitation du répertoire protestataire à l'initiative populaire – elles restreignent le conflit aux seules arènes institutionnelles où prédominent les logiques sectorielles des champs politique, administratif et juridique, ce qui sera le cas à propos du projet de loi sur la sécurité intérieure.

Cependant, mieux vaut ne pas verser dans la rétrodiction, l'issue du scandale n'était pas toute tracée. Cette dynamique impromptue a contraint les acteurs à faire des choses qu'ils n'avaient pas prévu de faire, et une partie non négligeable de ceux qui dominent l'État a dû s'employer plus que d'ordinaire pour préserver les collusions qui font la force des institutions. Si leurs ripostes sont assez vite venues à bout du scandale, la plupart des mobilisations s'épuisant dès le printemps 1990, elles les ont aussi contraints à suivre une voie inédite et incertaine – la consultation des fiches et la légalisation du RPI – lourde de complications, d'autant que le scandale est d'ores et déjà constitué en enjeu de mémoire et que la récolte de signatures (soixante-dix mille en trois mois) pour l'initiative populaire en faveur de l'abolition de la police politique a le vent en poupe.

Réguler et restreindre la consultation des fichiers

Riposte centrale, lourde et coûteuse à la revendication initiale des mouvements protestataires, l'ouverture des fichiers concédée par le Conseil fédéral engendre pour plusieurs années une guérilla politique et judiciaire très médiatisée. Au fil des mois, des dizaines d'articles critiquent le dispositif mis en place par le Conseil fédéral. Ils mentionnent l'augmentation inattendue du nombre de demandes (les autorités parlent de « déferlement ³⁷ »), les réactions indignées des personnes surveillées à la découverte du contenu de leur propre fiche, les polémiques suscitées par les modalités d'accès aux fiches, puis aux « documents » ou « dossiers » auxquels celles-ci renvoient, ainsi que les attendus des décisions judiciaires sur la « propriété » des fichiers ou encore sur la « légalité » des fichiers en regard du droit à la protection de la sphère privée.

En raison de l'accroissement des demandes, le gouvernement adopte en janvier 1990 une directive provisoire, la mesure étant présentée à la presse comme une « opération de rétablissement de la confiance », mais qui réaffirme « l'absolue nécessité de la protection de l'État ³⁸ ». Ces deux objectifs (contradictaires) se traduisent dans un premier texte réglementaire, publié le lendemain de la manifestation de masse, qui encadre juridiquement la consultation des fiches ³⁹. Composé d'une vingtaine d'articles, il constitue une première

37. Message du Conseil fédéral du 23 octobre 1991. FF 1991 IV 994.

38. *24 heures*, 20 janvier 1990.

39. Ordonnance du Conseil fédéral du 5 mars 1990 relative au traitement des documents de la Confédération établis pour assurer la sécurité de l'État (ODSE - RO 1990 386).

forme de *juridicisation* de la controverse en fixant les conditions et procédures à suivre pour accéder aux fiches, désormais désignées par les termes « documents établis pour assurer la sécurité de l'État », la « garantie des droits de la personnalité » étant assurée pour autant que ne soit pas « entravée l'exécution des tâches de l'État » (art. 1). L'ordonnance place les documents sous la « garde » d'un « préposé spécial » chargé de les trier (pour « retirer », voire « détruire » ceux jugés inutiles) et d'en interdire l'accès à la police fédérale, sauf le cas où celle-ci les sollicite dans le cadre d'enquêtes concernant le contre-espionnage, la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent ou le crime organisé (art. 4). Elle met en outre les cantons sous contrôle du préposé, leur interdisant de communiquer les « documents » encore en leur possession établis par leurs services de police (art. 11). Celui-ci autorise en principe la consultation des documents (envoi d'une photocopie), mais peut « cacher les données relatives aux personnes ayant traité les fiches » ou la limiter dans un certain nombre de situations : enquêtes en cours, protection d'intérêts « prépondérants » de tiers, obligation de maintenir le secret à l'égard de services étrangers, fiches concernant des écoutes téléphoniques ou des surveillances de courrier remontant à moins de dix ans (art. 5). Les décisions peuvent être contestées auprès du médiateur (un ancien juge fédéral) qui, disposant d'un large accès aux fichiers (sous réserve du « secret de fonction »), peut soit les approuver, soit exiger qu'une nouvelle décision soit rendue. Dans les deux cas, une voie de recours est alors ouverte auprès du Conseil fédéral, et non du Tribunal fédéral (art. 12), cette question politiquement sensible et juridiquement douteuse ayant préalablement été discutée entre ces deux autorités.

Alors que le but de cette ordonnance était de « rassurer les citoyens » en levant (partiellement) le secret entourant le contenu des fichiers, les premières demandes de consultation suscitent des réactions virulentes dans la presse : « Le grand jeu du texte lacunaire » (avec une photo d'une fiche caviardée), titre par exemple le 13 février *24 heures*, suivi quatre jours plus tard par *La Suisse*, qui évoque les « fichiers de la stupeur ». Si les polémiques s'amenuisent avec le temps, elles sont ravivées périodiquement *via* le portrait de personnalités évoquant parfois les centaines de fiches collectées à leur sujet, ou encore lors de contestations des restrictions à l'accès. Le 25 octobre 1990, après bien d'autres journaux, *l'Hebdo* publie un éditorial intitulé « La plaie des fiches », qui fustige « l'incompétence des cafards fédéraux et cantonaux » :

« Les misérables feuillets hachurés de noir commencent donc d'arriver à leurs destinataires curieux. Et à chaque fois, la révélation provoque une blessure secrète. Le choc surviendra trois cent mille fois. Cela produira au bout du compte une immense plaie dont la Suisse ne se guérira pas de sitôt. Le Conseil fédéral, son Préposé spécial et toute la classe politique auront beau faire. Ils croiront peut-être enterrer l'affaire, mais celle-ci, dans les profondeurs, continuera d'empoisonner longtemps le climat ».

Outre le caviardage des fiches destiné à protéger les sources, le journal dénonce l'interdiction faite par le Conseil fédéral aux autorités des cantons d'ouvrir les fichiers établis par leurs propres services de police. Un long article (« Le scandale qu'on veut taire ») affirmant que « Berne est en train de manquer l'exercice délicat de la transparence », dresse l'inventaire des pratiques cantonales, ironise sur le silence des responsables politiques cantonaux à propos des pratiques de surveillance réalisées « sur mandat de la police fédérale », mais évoque aussi le fait que les autorités de certaines villes (Zurich) ou cantons (Bâle, Schaffhouse, Valais, St Gall) sont engagées dans un rapport de force avec le conseiller fédéral Koller pour accorder l'accès à leurs propres fichiers.

L'encadrement juridique des fichiers censé conférer une légitimité au dispositif mis en place par le gouvernement attise donc la controverse en offrant aux dénonciateurs un point d'appui consistant pour l'essentiel à condamner « l'État policier » ou « fouineur » que révèlent les fiches. Du reste, ceux-ci se montrent très critiques à l'égard de ce déplacement du scandale sur le terrain du droit. Ainsi en est-il notamment du député socialiste François Borel qui, lors du débat des 5 et 6 mars 1990 sur l'abolition de la police politique, ironise sur l'« absence de jugement politique » et les « arguties juridiques » du gouvernement, pour réclamer « un droit de regard illimité » sur les fichiers de la police politique⁴⁰. Lors du débat, plusieurs interpellations émanant des rangs socialistes et écologistes déplorent la lenteur ou les restrictions « inadmissibles » au droit de consulter les fiches, tout en dénongant le fait que le gouvernement soit la seule instance de recours, excluant alors le Tribunal fédéral et après lui la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Progressivement, ce déplacement sur le terrain du droit contribue pourtant à individualiser les griefs et à épuiser les requérants dans des procédures longues et compliquées. Ainsi, exemple parmi sans doute des milliers d'autres, Monique Bauer-Lagier, parlementaire fédérale libérale, évoque dans ses mémoires⁴¹ la stupéfaction qui fut la sienne d'avoir été « fichée » par la police politique pour ses sympathies avec les milieux écologistes et féministes (pourtant « modérés »), ainsi qu'avec certaines actions de nature caritative de soutien aux migrants. Elle relate également le véritable « parcours du combattant » (plusieurs années) « pour recevoir une fiche lisible », une expérience que partagent de nombreuses autres personnalités, dont certaines saisiront le Tribunal fédéral, contribuant alors à renforcer la juridicisation de la controverse.

40. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, session de printemps, 05.03.1990, BO CN 1990 II, p. 214.

41. Bauer-Lagier M., *Une femme en politique : Mémoires d'une conseillère aux États*, Genève, Labor et Fides, 1996, pp. 114 *sqq.*

L'ouverture de procédures judiciaires impose un cadrage (« protection du droit de la personnalité » *versus* « protection de l'État ») qui, en traduisant les griefs à l'égard de la police politique dans le langage du droit, contribue à les neutraliser. Arbitre des controverses, le Tribunal fédéral rend plusieurs arrêts largement médiatisés, validant pour l'essentiel le dispositif de l'ordonnance. Deux d'entre eux, datés du 29 mai 1991 (ATF117 Ia 211 et ATF117 Ia 221), donnent raison au gouvernement fédéral contre les cantons de Bâle et de Genève en ce qui concerne l'absence de compétence des autorités cantonales pour autoriser l'accès aux fichiers, ces décisions permettant alors de combattre avec succès plusieurs interventions parlementaires. Par la suite, le Tribunal fédéral se prononce également sur d'autres aspects des procédures de consultation. À une courte majorité (trois contre deux), il admet notamment le caviardage des fiches, se voyant alors accusé, y compris par la presse bourgeoise, de « couvrir les informateurs ⁴² ». Le 28 juillet 1992, il rend un arrêt plus substantiel et probablement de principe (ATF 118 Ib 277) reconnaissant la compétence au Conseil fédéral de se prononcer sur la compatibilité de l'ordonnance (dont il est l'auteur) avec la CEDH, ouvrant ainsi de nouvelles procédures devant la cour européenne qui connaissent des sorts divers jusqu'à la fin des années 1990.

Parallèlement à ces procédures judiciaires, la consultation des « dossiers » mentionnés dans les fiches suscite de nouvelles controverses. La presse évoque trente mille demandes adressées au préposé, un nombre qui suscite plusieurs interventions de parlementaires bourgeois s'insurgeant contre les coûts « exorbitants » d'une telle opération. Le 30 septembre 1991, alors qu'il annonce un projet de loi sur la protection de l'État, le Conseil fédéral admet que la décision d'autoriser la consultation avait été prise de façon « précipitée » et qu'il entend soumettre cette question au parlement. Le 23 octobre, soit une semaine après le dépôt de l'initiative populaire « Non à une police fouteuse », il présente un projet d'arrêté ⁴³ restreignant l'accès aux « dossiers ». Évoquant le rapport d'un groupe de travail, le gouvernement constate qu'il ne faudrait pas moins de quatre cent quarante-neuf années de travail (sic), à savoir l'équivalent de quelque cent onze millions de francs, pour traiter les trente mille demandes, raison pour laquelle il entend limiter la consultation aux seules personnes démontrant un « intérêt digne de protection » et qui « rendent vraisemblable le fait d'avoir subi un préjudice ».

Le débat sur ce texte d'une dizaine d'articles suscite une navette parlementaire pour le moins sinieuse. D'un côté, la minorité socialiste et écologiste réitère son hostilité à toute forme de police politique et s'insurge contre les res-

42. *Journal de Genève*, 19 septembre 1991.

43. Message du 23 octobre 1991, FF 1991 IV 991 (consultation des documents du Ministère public). Arrêté fédéral 12 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération (AFDMP), FF 1992 VI 135-138.

trictions supplémentaires à l'accès aux dossiers, une position relayée par la Ligue suisse des droits de l'homme. De l'autre, la majorité bourgeoise se montre divisée sur certaines formulations qu'elle estime encore trop larges. La couverture médiatique des délibérations n'est cependant guère polarisée. Signe d'un basculement lié à l'épuisement des mobilisations sur cette question spécifique de l'ouverture des fichiers, un éditorial du *Nouveau Quotidien* se montre même caustique à propos du dispositif (une « industrie ») à l'œuvre depuis mars 1990 :

« Il a fallu désigner un préposé spécial, l'entourer d'un état-major, de porte-parole, d'une armée de juristes et de secrétaires : cinquante-cinq personnes et un décompte provisoire de dix millions de francs. On a déroulé des règlements, dressé des ordonnances et bétonné des arrêtés. Avec, suprême raffinement, un médiateur. On reste confondu de l'ingéniosité, la précision dans cette organisation qui a généré toute une économie annexe, des journaux spécialisés, des rassemblements de fichés, des interventions parlementaires ⁴⁴ ».

Cette prise de position révèle que le scandale des fiches perd de sa saillance du fait de sa resectorisation dans et par les institutions. La consultation des dossiers s'étale en effet pendant trois ans encore, sans susciter de réactions particulières. Le préposé établit un rapport final, publié le 2 mai 1996 ⁴⁵, d'où il ressort que trois cent mille personnes ont demandé à consulter les fiches établies à leur nom, parmi lesquelles quarante mille étaient effectivement enregistrées. Le médiateur a été saisi de deux mille six cents recours et le conseil fédéral de trois cents recours seulement, seuls vingt ayant été admis, les autres étant rejetés ou jugés irrecevables. S'agissant de la consultation des « dossiers », le dispositif de restrictions établi par l'arrêtés fédéral s'est avéré efficace. Considérant qu'environ trente mille personnes en avaient fait la demande, la nécessité de démontrer la vraisemblance d'un préjudice a considérablement réduit le nombre de sollicitations à traiter. Dans son rapport, le préposé évoque les protestations des requérants devant l'effet dissuasif que représentait l'obligation de motivation :

« Nombreuses ont été les réactions comportant des reproches souvent très forts et les déclarations de renoncement empreintes de résignation. Beaucoup jugeaient le fait de les obliger à présenter à nouveau leurs motifs comme relevant de la provocation ou d'un certain cynisme [...]. La perte de confiance a été considérable, mais c'était là le prix à payer pour que le nombre de demandes puisse être ramené à un chiffre relativement modeste ⁴⁶ ».

44. *Le Nouveau Quotidien*, 17 février 1993.

45. Rapport final sur l'activité du Préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'État, 2 mai 1996.

46. *Ibid.*, p. 8.

En définitive, selon le rapport, seules cinq mille cinq cents personnes ont confirmé leur demande initiale, ce nombre se réduisant ensuite à cent soixante. Cent vingt mille pièces de dossiers (correspondant à environ un million de pages) ont été traitées. Le département a été saisi d'une quarantaine de recours, alors que le Conseil fédéral n'en a eu à traiter que six. Au final, le coût total de l'opération s'est élevé à trente-cinq millions de francs. Selon plusieurs sources, le total des indemnités versées se limite à quelque trente-cinq mille francs ⁴⁷. Ces statistiques rudimentaires montrent bien, à l'instar des travaux portant sur les conditions d'accès aux institutions judiciaires, l'effet « d'entonnoir ⁴⁸ » induit par le dispositif instauré six ans plus tôt. Si l'on peut s'étonner, du moins *ex post*, de l'ampleur des moyens consentis et des controverses suscitées initialement par l'ouverture des fichiers, il n'en reste pas moins que cette riposte, en individualisant et canalisant les dénonciations dans des procédures longues et hermétiques, a permis de les désynchroniser sous l'effet d'une « descente en singularité ». En 2001, une fois liquidées quelques procédures encore pendantes, le Conseil fédéral publie un communiqué sous le titre « Point final à l'affaire des fiches » pour annoncer l'abrogation de l'arrêté fédéral sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération.

Même s'il est perçu dans la presse comme un indice d'une sortie de crise, le rapport du préposé – et ce n'est sans doute pas un hasard du calendrier – intervient au moment même où se déroule le débat parlementaire concernant l'adoption d'une loi sur la « sûreté intérieure ». Sans y faire expressément référence, le préposé s'autorise néanmoins une évaluation des « instruments de la protection de l'État », qui reprend pour l'essentiel les principes généraux suivis alors dans les réformes en cours. Pour lui, la « situation antérieure à 1990 était « intolérable sous l'angle de la dogmatique juridique » et de la « théorie du droit ». En raison, d'une part, de la fragilité de fondements légaux et, d'autre part, « du transfert d'instruments relevant de la procédure pénale dans le domaine peu défini du renseignement », cette situation était « politiquement et juridiquement répréhensible », en regard notamment des exigences de la CEDH. En juriste, jugeant préférable de reconnaître « sincèrement » que la « raison d'État » a parfois la priorité sur le droit plutôt que de maintenir « l'illusion d'un État de droit intégral », il insiste alors sur la nécessité de « trouver un équilibre » entre le pouvoir policier et la liberté des individus, entre la protection de l'État et la préservation des principes qui le constituent ⁴⁹. Le problème de la police politique étant donc pour lui d'abord juridique, c'est sur le terrain du droit qu'il convient de le résoudre. C'est du reste dans cet esprit que s'est engagé le processus de légalisation du RPI, soit le second versant des ripostes institutionnelles au scandale des fiches qui, à l'image du premier, s'est

47. Département fédéral de justice et police, Rapport sur la protection de l'État, 2000, p. 187.

48. Blankenburg E., « La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice », *Droit et société*, n° 28, 1994, pp. 691-703.

49. Rapport final sur l'activité du Préposé spécial, *op. cit.*, p. 29-30.

avéré particulièrement complexe et sinueux, attisant pour un temps les controverses, mais contribuant *in fine* à leur extinction.

La légalisation du renseignement politique intérieur

Dans l'effervescence et l'extension du scandale, le Conseil fédéral annonce dès le mois de janvier 1990 un ambitieux plan de réformes du RPI portant à la fois sur son organisation et ses modalités. L'aspect le plus remarquable du processus qui s'ouvre alors pour au moins une décennie (mais les protagonistes l'ignorent) tient au fait que ce travail de codification du RPI se réalise *ex nihilo*. Dans la logique du chèque en gris ⁵⁰ fondée sur une économie du secret, le RPI était conçu comme le prolongement naturel des activités de police judiciaire. Insérée dans un vaste réseau de collusions, la surveillance de l'ennemi intérieur pouvait se réaliser dans un cadre marqué par une forte autonomie dans l'identification de ses cibles. Le flou, voire même le vide juridique qui entourait la « police politique » (un seul alinéa logé dans un article d'une disposition réglementaire succincte de l'exécutif adoptée en 1958) pouvait être perçu comme allant de soi. Le scandale de grande ampleur qui s'amorce fin 1989 change brusquement la donne. Le déni et la distance affichée jusque-là par le personnel politique ne sont plus tenables ⁵¹, d'autant plus que les mobilisations de grande ampleur réclament l'abolition pure et simple de la police politique, une issue inenvisageable pour les partis bourgeois. C'est donc sur le terrain du droit que se déploie la principale riposte au scandale. Il s'agit alors de légaliser le RPI, de le rendre compatible avec un ensemble de principes juridiques structurant l'activité de l'État ⁵², perspective particulièrement contraignante qui impose de soumettre le RPI aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle la Suisse a adhéré en 1974, aux principes généraux du droit administratif et de la procédure pénale ou encore à la première loi sur la protection des données, qui fait l'objet de débats parlementaires très polarisés au moment même où émerge le scandale des fiches. Cette contrainte a pour effet d'exclure de nombreux protagonistes de l'ensemble du processus au profit d'une expertise juridique qui impose très tôt les codes indispensables à la maîtrise d'enjeux désormais marqués par une haute technicité.

Dès le début de l'année 1990, le Conseil fédéral s'engage à réorganiser le ministère public, le service alors en charge de la police politique, et confie à une entreprise privée de conseil en management, la société suisse *Team*

50. Brodeur J.-P., « La police : mythes et réalités », *Criminologie*, vol. 17, n° 1, 1984, p. 9.

51. Töllborg D., « Les limites de la transparence démocratique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, pp. 129-139.

52. Sur cette problématique, voir Linhardt D., « La "question informationnelle" : éléments pour une sociologie politique des fichiers de police et de population en Allemagne et en France (années 1970 et 1980) », *Déviance et Société*, vol. 29, n° 3, 2005, pp. 259-272 ; Chopin O. et Irondelle B., « Comparaison franco-britannique de la recherche sur les services de renseignement », *Criminologie*, vol. 46, n° 2, 2013, pp. 15-42.

Consult, engagée au même moment dans la réforme des services de renseignement et de sécurité en Belgique⁵³, le mandat de formuler des propositions permettant de séparer la fonction de procureur de la Confédération (en tant qu'accusateur public dans les affaires relevant du droit pénal fédéral) de celle de chef de la police « judiciaire » et de ce qui est encore nommé la « police politique ». Parallèlement, le gouvernement initie un processus complexe de redéfinition de la « protection de l'État ». Il adopte une série de directives à l'intention des services de police, qui dressent une « liste provisoire négative » d'activités exclues du RPI, celles sur lesquelles portaient très largement les fiches de la police politique : exercice des droits politiques ou d'un mandat électif, participation à une manifestation ou encore appartenance à un parti politique.

Ajoutées à l'ouverture des fichiers, ces mesures autorisent le conseiller fédéral Koller à annoncer « la fin de la police politique », une position qu'il soutient en mars lors du rejet massif (cent vingt-trois voix contre soixante) de la motion socialiste exigeant son abolition, tout en affirmant la nécessité d'une police fédérale qualifiée désormais de « préventive », chargée de la « protection de l'État de droit démocratique » contre le terrorisme, le crime organisé, ainsi que l'espionnage (et par la suite l'extrémisme violent). Cette perspective se traduit dans plusieurs textes successifs. En octobre, le Conseil fédéral annonce un projet d'ordonnance « sur la protection de l'État », mais le retire quelques mois plus tard en raison d'oppositions parfois virulentes, y compris au sein du camp bourgeois. Se disant choqué, Pascal Couchepin par exemple, député radical et membre de la commission de gestion, estime que le gouvernement « a perdu le sens des réalités politiques » en se contentant d'une simple ordonnance (un texte de niveau réglementaire), qui plus est encore « imprégnée des pratiques antérieures au scandale⁵⁴ ». Sous pression, le gouvernement élabore alors un premier projet de loi « sur la protection de l'État ». Rendu public le 30 septembre 1991 et largement médiatisé, le texte exclut la surveillance « des activités politiques légales » et prévoit la mise en place d'un contrôle parlementaire. Évoquant les limites fixées par le respect des droits fondamentaux, la « quadrature du cercle » selon Koller, celui-ci se dit « prêt à courir le risque d'un affaiblissement de la protection de l'État [...], car il deviendra plus facile de préparer des attentats ou de dissimuler des personnes appartenant à la mouvance terroriste⁵⁵ ». Il indique également que la loi pourrait constituer un contre-projet (indirect) à l'initiative populaire, déposée deux semaines plus tard.

53. Van Outrive L., « Les services de renseignement et de sécurité », *Courrier hebdomadaire du CRIS*, vol. 35, n° 1660-1661, 1999, pp. 1-88.

54. Voir les éditions de *24 heures*, de *La Liberté*, de *L'Express* et du *Journal de Genève* du 18 avril 1991.

55. *L'Express*, 1^{er} octobre 1991.

La réception parlementaire de ce projet est à nouveau hostile. Sans surprise, socialistes et écologistes maintiennent leur position abolitionniste. En revanche, nombre de parlementaires bourgeois jugent les réformes proposées peu à même de résoudre le problème politique issu du scandale. Même si les défections au sein du camp bourgeois ne sont pas majeures, l'absence (relative) de soutien aux réformes proposées traduit sans doute les incertitudes d'une conjoncture où les acteurs politiquement majoritaires hésitent encore entre le risque d'être impliqués dans le scandale (en appuyant le gouvernement) et l'opportunité d'y jouer un rôle (en proposant des solutions de sortie de crise). Un rapport des commissions de gestion publié un an plus tard donne le ton des interventions déplorant « le caractère superficiel du projet BASIS », « la vision surannée de la sécurité de l'État », « les déclarations disant notamment que le problème des fiches n'a été qu'une conséquence du manque de personnel » ou selon lesquelles « l'ordonnance relative aux dossiers de la sécurité de l'État est une "catastrophe" pour la sécurité de l'État car l'ouverture qu'elle préconise pourrait porter préjudice à la pratique future ⁵⁶ ». C'est dans cette conjoncture encore polarisée que les deux chambres acceptent à l'unanimité, le 13 décembre 1991, la constitution d'une délégation parlementaire chargée d'exercer la haute surveillance sur les activités relevant du renseignement et de la sécurité de l'État. Longtemps hostile à la création d'un tel organe (au nom de la séparation des pouvoirs), le Conseil fédéral est finalement contraint de s'y rallier, attendu que le contrôle parlementaire est encore exigé dans le rapport complémentaire de la CEP du 29 mai 1990 ⁵⁷ et réitéré dans celui de la seconde CEP (DMF) ⁵⁸. Composée de trois représentants de chacune des deux commissions de gestion, cette délégation dispose d'un large pouvoir d'investigation, qui concrétise l'aboutissement (laborieux) de la première réforme issue du scandale des fiches.

Début 1992, parallèlement aux controverses liées à l'accès aux « dossiers » de la police politique, les prises de position hostiles au projet de loi sur la protection de l'État se confirment. Alors que socialistes et écologistes fustigent une « loi policière inutile », les partis bourgeois estiment encore qu'elle ne « prend pas suffisamment de distance par rapport à l'affaire des fiches », par quoi il faut probablement entendre désormais que les règles encadrant la protection de l'État sont perçues comme excessivement restrictives ⁵⁹. Confronté à ces critiques, le Conseil fédéral retire à nouveau son projet, indice sans doute que les positions des uns et des autres restent incertaines en ce qui concerne les modalités d'une légalisation du RPI, mais aussi que les stratégies de sortie

56. Rapports des Commissions de gestion des 14 et 19 novembre 1991 (FF 1992 I 289).

57. Rapport complémentaire de la commission d'enquête parlementaire (CEP) du 29 mai 1990, FF 1990 II 1512.

58. Rapport de la Commission d'enquête parlementaire (CEP DMF) du 17 novembre 1990, FF 1990 III 1229.

59. Réactions négatives reprises dans plusieurs articles de presse, en particulier dans le *Journal de Genève*, 22 janvier 1991.

du scandale divisent toujours les partis bourgeois. Face à cet enlèvement, le Conseil fédéral adopte de nouvelles directives provisoires, où sont reformulés les principes généraux censés structurer les tâches de ce qui est alors désigné par police « préventive »⁶⁰. Destinées aux services de police, ces directives assez précises (une soixantaine d'articles) contiennent cette fois-ci une liste provisoire dite « positive » qui définit les cibles (terrorisme, crime organisé, espionnage, extrémisme violent), ainsi que les objectifs de la protection de l'État : « protéger les libertés et la sécurité des citoyennes et des citoyens, ainsi que les fondements démocratiques et d'État de droit », précision étant faite que « les organes chargés de la protection de l'État ne s'occupent pas de l'exercice des droits constitutionnels, notamment les activités politiques et syndicales de personnes ou d'organisations ». Ce texte est à nouveau combattu par le PS qui « juge inacceptable qu'après le scandale des fiches, on puisse réintroduire l'État fouineur par une porte dérobée, sans débat démocratique et sans base légale »⁶¹.

Parallèlement, le Conseil fédéral annonce l'élaboration d'un projet de loi visant la réorganisation du ministère public, soit l'autorité en charge du RPI, la question principale portant sur le rôle du procureur de la Confédération, qui cumule deux fonctions : l'accusation dans les affaires relevant du droit pénal fédéral et la direction des services de police judiciaire et de police « politique ». Le problème est ancien et avait fait l'objet de plusieurs débats au cours desquels le principe d'une dissociation des deux fonctions avait clairement été rejeté par les partis bourgeois, qui estimaient alors qu'une telle mesure était de nature à affaiblir notablement la sécurité de l'État⁶². Signe encore d'un retournement opéré par le scandale des fiches, le Conseil fédéral, réticent dans un premier temps, annonce en novembre 1991 une série de décisions allant dans le sens d'une stricte séparation des fonctions⁶³. Le projet prévoit en particulier que le procureur, élu par l'Assemblée fédérale (voire le Conseil fédéral dans une variante), assumerait de manière indépendante sa fonction principale d'accusateur public, la police étant rattachée à un Office de protection de la démocratie (renommé par la suite Office fédéral de la sûreté intérieure) cumulant les tâches liées à la police judiciaire et celles, dites « préventives », relevant du domaine de la « sécurité » et de la « protection de l'État ». Confiant, le gouvernement précise d'ores et déjà que le projet en cours d'élaboration (par un panel d'experts composé de juges, de cadres de l'administration et de policiers

60. « Directives sur la mise en application de la protection de l'État » du 9 septembre 1992.

61. *Le Nouveau Quotidien et Journal de Genève*, 12 septembre 1992.

62. Voir par exemple le Rapport du 29 janvier 1975 de la commission chargée de l'examen préalable au Conseil national de l'Initiative parlementaire concernant la réorganisation du Ministère public de la Confédération, FF 1975 I 1760-1768.

63. Est évoqué le dispositif en Allemagne, qui sépare strictement les activités de police judiciaire et celles de la police politique (à l'office de protection de la Constitution). Voir Jobard F., « Les deux visages de la sécurité en Allemagne », in Froment J.-C., Gleizal J.-J., Kaluszynski M. (dir.), *Les États à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2003, pp. 191-215.

de haut rang) ne serait pas soumis à une procédure de consultation, attendu « qu'il s'agit d'une proposition acceptée unanimement, qui vise simplement à traduire dans les faits la motion de la CEP ⁶⁴ ». Or, le parlement refuse l'entrée en matière sur le projet soumis en août 1993, ce rejet s'inscrivant dans une série de controverses à propos du vide juridique qui caractérise encore « la protection de l'État », mais aussi des compétences respectives de l'État fédéral et des cantons dans la lutte contre le crime organisé.

Ce nouvel échec est également imputable à l'initiative populaire « S. o. S. - pour une Suisse sans police fouineuse » réclamant l'abolition de la police politique, une menace qui conduit le Conseil fédéral à soumettre un nouveau projet de loi, portant cette fois-ci « sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure » (LMSI). Explicitement conçu comme une riposte à l'initiative ⁶⁵, le projet procède tout d'abord à un *recadrage* de l'enjeu : il ne s'agit plus d'assurer la « protection de l'État », mais de garantir la « sûreté intérieure » (en allemand *Sicherheit*, qui peut aussi se traduire par « sécurité »), c'est-à-dire « le respect des fondements démocratiques et constitutionnels de la Suisse ». Il n'est plus question de police « politique », mais de police « préventive » chargée de la « détection précoce des dangers » *via* des activités de renseignement. Comme dans les textes antérieurs, les cibles sont énoncées de façon restrictive, le terrorisme, l'espionnage, l'extrémisme violent et le crime organisé, autant de « menaces » justifiant la surveillance policière, dans les limites toutefois du respect des droits fondamentaux et de l'exercice des droits politiques (dans l'esprit de la « liste négative » et des garanties quant au traitement des informations). S'agissant de la dimension « préventive », le message du gouvernement précise :

« L'acquisition d'informations à titre préventif se justifie lorsque, par exemple, des actes terroristes, des vols à main armée ou des attentats à l'explosif menacent la vie de certaines personnes ou de groupes entiers de la population. On ne saurait attendre que pareilles infractions soient consommées ».

Le Conseil fédéral anticipe un nouvel échec dans l'arène parlementaire, mais aussi en cas de référendum lancé par les partisans de l'initiative, qui brandissent d'ores et déjà la menace. Aussi prévoit-il deux volets destinés à renforcer la légitimité du dispositif. L'un exclut les « écoutes téléphoniques préventives » des moyens d'investigation en dehors d'une enquête de police judi-

64. Message du 18 août 1993 concernant la modification de la loi fédérale sur la procédure pénale (Dissociation des fonctions du procureur de la Confédération), FF 1993 III 629.

65. Message du 7 mars 1994 concernant la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, ainsi que l'initiative populaire « S. o. S. - pour une Suisse sans police fouineuse », FF 1994 II 1123. Citation p. 1142. Le texte évoque aussi assez longuement les réformes du RPI menées au même moment dans plusieurs États européens (Autriche, Allemagne, France, Grande-Bretagne) dont il dit s'inspirer.

ciaire. L'autre accorde une large compétence à l'État fédéral dans le domaine de la lutte contre le crime organisé, une prérogative jusque-là dévolue aux polices cantonales. Ces deux aspects suscitent des oppositions au sein et entre les deux chambres, de sorte que les débats vont s'étaler sur plusieurs sessions, jusqu'à l'élimination des divergences dans le cadre d'une longue « navette parlementaire », entre septembre 1994 et mars 1997, au point que la presse évoque à plusieurs reprises l'enlisement de la loi. Les socialistes et les écologistes affichent toujours leur hostilité à tout dispositif s'apparentant à une « police politique », et cela dès la publication du message du Conseil fédéral.

Si les partis bourgeois soulignent la nécessité de légiférer dans le domaine de la protection de l'État, ils se montrent encore divisés. Contre l'avis du Conseil fédéral, le Conseil des États où ils sont quasi hégémoniques, accepte largement (vingt-et-une voix contre quatorze) les « écoutes téléphoniques préventives », sous l'impulsion très médiatisée du libéral Thierry Béguin, par ailleurs procureur général du canton de Neuchâtel, qui évoque « l'angélisme du projet gouvernemental et le danger qu'il représente pour se prémunir des menaces (terrorisme, crime organisé ou peste brune) contre lesquelles il faut des armes performantes ». Le 7 septembre, le *Nouveau Quotidien* consacre un article à cette prise de position et à la mobilisation de « flics cantonaux et fédéraux » jugeant que la loi les prive de leur « principal instrument d'investigation ». Le titre est évocateur : « Pour combattre le terrorisme, la police a besoin d'oreilles. On veut les lui couper ».

Cette position est cependant minoritaire au Conseil national où plusieurs parlementaires bourgeois, pourtant favorables au projet, invoquent la prise de position du proposé à la « protection des données », Odilo Guntern :

« On ne peut pas faire n'importe quoi au nom de la prévention du terrorisme et de la sécurité de l'État. Les écoutes téléphoniques et la surveillance du courrier postal sont incompatibles avec la protection des données [...] En l'absence de cour constitutionnelle en Suisse, le recourant devrait porter son affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme. Bonne chance au téméraire qui se lancerait dans une telle aventure ⁶⁶ ! ».

S'il ne faut pas surestimer la portée de l'argument, il convient également de prendre en compte le fait que les dénonciations de la police politique restent prégnantes. Cet aspect est souvent souligné dans la presse, en particulier par le *Nouveau Quotidien*, qui évoque à plusieurs reprises la menace référendaire pesant sur l'issue des délibérations :

66. 24 heures, 1^{er} juillet 1995.

« Arnold Koller, effrayé par l'idée d'un référendum, et notant que toutes les propositions policières ont été refusées en votation durant ce siècle, souhaitait que la loi restreigne la recherche d'informations principalement à l'exploitation de sources accessibles au public, à la consultation de documents officiels et à l'observation ou l'enregistrement d'images et de sons dans des lieux publics et librement accessibles ⁶⁷ ».

La prudence du ministre doit être rapportée à l'échec en votation populaire de plusieurs projets législatifs qui, dans l'entre-deux-guerres et surtout, plus récemment, en 1978, visaient à renforcer les pouvoirs de la police fédérale, ce que confirme à la tribune le rapporteur de la commission du Conseil national : « Il y a eu dans l'appréciation de la commission, au-delà du fond, sans doute aussi une considération plus tactique : ne pas alourdir ce projet de loi, en cas de référendum ⁶⁸ ».

À l'occasion du débat final, le 25 septembre 1996, Koller « supplie » les sénateurs de ne pas « surcharger le bateau » au risque de le faire chavirer en votation populaire. Cette position prévaut finalement. À la minorité socialiste et écologiste s'ajoute une partie notable des parlementaires bourgeois, et la proposition d'autoriser les écoutes téléphoniques préventives est rejetée largement par cent trente-quatre voix contre trente-sept et vingt-et-une abstentions, principalement dans le camp bourgeois. Ce score assez net favorise le ralliement du Conseil des États, mais de justesse, par seize voix contre quatorze. Si cette décision est finalement prise pour ne pas compromettre l'adoption de la loi, elle se rapporte également au fait que le Conseil national a progressivement nuancé sa position sur une seconde divergence entre les deux chambres, qui porte cette fois-ci sur la question de l'inclusion, dans les missions de la police « préventive », de la lutte contre le crime organisé, une tâche que plusieurs parlementaires bourgeois estiment être du ressort des polices cantonales et non, comme le propose le Conseil fédéral, du niveau national. Hors les aspects « techniques » qu'invoquent certains parlementaires à propos des conflits de compétence entre les organes chargés de la police judiciaire et ceux relevant de la police « préventive » (la « guerre des polices ») ou encore de la répartition « verticale » des compétences entre l'État fédéral et les cantons, se pose également la question de la légitimité de la nouvelle loi en cas de procédure référendaire, l'inclusion du crime organisé dans le dispositif étant de nature, selon Koller, à renforcer l'acceptabilité de la loi dans les urnes, raison pour laquelle cette dimension est omniprésente dans le message du Conseil fédéral. Le fait que le Conseil national (contrairement au Conseil des États) ait maintenu sa position d'exclure le crime organisé du périmètre de la loi – une « sottise » selon Koller ⁶⁹ – a généré une controverse dans la presse, la

67. *Le Nouveau Quotidien*, 15 juin 1995.

68. Claude Frey (radical), Débat du 5 juin 1996, BO CN 1996 II, p. 729.

majeure partie des avis estimant que ce « délestage » serait de nature à mettre en péril le projet dans son entier ⁷⁰.

S'il est vrai que les professionnels, cadres de la police et procureurs ⁷¹, se montrent divisés à ce sujet, les rapports de force politiques l'expliquent également, comme le souligne opportunément un article de presse :

« Pour la gauche, alémanique surtout, tout ce qui peut affaiblir la police préventive est bon à prendre. Pour la droite, acquise à la police préventive, mieux vaut laisser la poursuite du crime organisé à la police traditionnelle et ne pas l'obliger à partager ses compétences avec les services secrets ⁷² ».

Sans conclure à l'existence d'une majorité de hasard ou à une alliance « objective » entre les adversaires de la loi (bien mieux représentés au Conseil national qu'au Conseil des États, où ils sont quasi absents) et une fraction des partis bourgeois, l'exclusion de la lutte contre le crime organisé du périmètre de la loi ne se limite pas à une opposition entre partisans et adversaire du RPI. Au final, les dispositions de la loi touchant la répartition des compétences sont modifiées, le Conseil national adoptant une formulation « fédéraliste » qui nuance la proposition du Conseil fédéral, à laquelle, finalement, le Conseil des États se rallie également le 11 mars 1997.

Épilogue

Soutenu par le PS, les Verts et l'Union syndicale suisse, le Comité contre la police fouineuse annonce le 10 avril 1997 le lancement d'un référendum dont l'aboutissement semble ne pas faire de doute. Pourtant, signe de l'affaiblissement des mobilisations liées au scandale des fiches, il manque au Comité quelques centaines de signatures sur les cinquante mille requises pour que la LMSI fasse l'objet d'une votation populaire. En outre, le 7 juin 1998, soit presque sept ans après avoir été déposée, l'initiative « S. o. S. - pour une Suisse sans police fouineuse » est largement rejetée par 75 % du corps électoral, de sorte que la LMSI peut entrer en vigueur le 30 juin. S'ouvre alors une nouvelle phase de la légalisation du RPI. Le Conseil fédéral édicte rapidement une série d'ordonnances d'application de la LMSI et reformule des propositions d'or-

69. *Le Nouveau Quotidien*, 4 décembre 1996.

70. Par exemple, en décembre 1995, un éditorial de *24 heures* est intitulé « Police préventive : la surcharge du projet le menace d'explosion ». Le même jour, *le Nouveau Quotidien* titre « Police fédérale : Arnold Koller se noie ».

71. Carla del Ponte, procureure de la confédération, est favorable à l'inclusion du crime organisé dans les tâches de la police préventive, alors que Dick Marty (ancien procureur au Tessin et parlementaire radical) y est opposé, comme de nombreux chefs de polices cantonales, en raison d'une « confusion des compétences » susceptible de générer une « guerre des polices », *24 heures*, 26 septembre 1996.

72. *24 heures*, 20 septembre 1995.

ganisation des services de police et du ministère public. Par différentes révisions législatives (code pénal, procédure pénale), il renonce à son projet de dissociation des fonctions du ministère public en maintenant le procureur dans une position forte de direction des enquêtes de la police judiciaire, et élargit les compétences de la Confédération dans la lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent et la criminalité économique « complexe ». Il annonce en outre plusieurs lois (sur la surveillance téléphonique et sur l'investigation secrète notamment) et procède à une réorganisation des services de police par la mise en place d'un Office fédéral de la police (OFP), comprenant la police judiciaire fédérale et un service d'analyse et de prévention (SAP) chargé de produire des informations en application de la LMSI, mais aussi d'établir des « rapports de situation » à propos du terrorisme, du crime organisé et de la criminalité économique ⁷³.

Dès 2009, le Conseil fédéral s'engage dans l'élaboration d'une loi fédérale sur le renseignement. Il s'agit de réunir dans un Service de renseignement de la Confédération (SRC) rattaché au département militaire l'ensemble des activités de renseignement (intérieur et extérieur), le service d'analyse et de prévention d'une part et le Service du renseignement stratégique (SRS) de l'autre, ainsi que d'élargir les instruments d'investigation dans le domaine, notamment, de la surveillance du trafic postal et des télécommunications. En 2014, le Conseil fédéral soumet un projet de loi sur le renseignement ⁷⁴, qui est rapidement adopté par les chambres (signe d'un large accord au sein des partis bourgeois). La loi est certes combattue par un référendum « Non à l'État fouineur », soutenu par les milieux politiques qui s'étaient mobilisés lors du scandale des fiches. Elle est cependant largement acceptée en votation populaire le 25 septembre 2016 par 65 % du corps électoral, dans un contexte où la mémoire du scandale des fiches ne pèse plus guère sur les rapports de force symboliques. Un éditorial intitulé « Le droit à la sécurité » donne le ton : « Après les 129 morts de Paris, on ne donne en effet pas cher du référendum soutenu par l'assemblage de bric et de broc qui constitue le comité référendaire [...]. Le droit à une existence sans peur est la première liberté ⁷⁵ ».

Même s'il perd assez rapidement en intensité, le scandale des fiches pèse durablement sur les réformes du RPI menées au cours des années 1990, invariablement perçues à travers la crise politique qu'il avait alors suscitée. Les ripostes sur le terrain du droit reposent sur des croyances partagées par l'ensemble des protagonistes, à commencer par les dénonciateurs de la police poli-

73. « Police judiciaire et service d'analyse et de prévention. La conseillère fédérale Ruth Mezler présente la nouvelle organisation policière », Communiqué du DFJP, 3 mai 2000.

74. Message du 19 février 2014 concernant la loi sur le renseignement (FF 2014 2029).

75. *Le Temps*, 18 novembre 2015.

tique, sur la valeur des principes liés à l'État de droit. Alors que pour les uns, la « zone grise » qui entoure les pratiques secrètes de la police politique contrevient à ces principes, il s'agit pour les autres de les rendre compatibles avec une telle activité. S'ouvre alors une série de controverses sur les contours de l'État de droit et sur l'exercice « démocratique » du RPI. Considérées comme autant de « coups politiques », ces ripostes ont pour effet de confiner durablement les conflits dans les institutions (parlementaires, administratives et judiciaires) où s'opère, *via* des experts, des magistrats, des responsables des services de police et des hauts fonctionnaires, une juridicisation pour le moins « sophistiquée » du RPI. Les mobilisations de grande ampleur à l'origine du scandale s'épuisent donc à mesure que les procédures d'accès aux fiches traduisent cette « tyrannie du singulier » limitant les usages du répertoire juridique dans l'action collective ⁷⁶ et que les controverses s'inscrivent dans un processus législatif à l'issue certes incertaine, mais dont les attendus principaux reposent sur l'absence de défection majeure dans le camp bourgeois. Dimension essentielle du désamorçage du scandale, certaines propriétés du système politique suisse – démocratie directe, fédéralisme, bicamérisme égalitaire, mais surtout domination des partis bourgeois – configurent des règles du jeu politique qui favorisent la déconnexion entre le temps des mobilisations, celui des décisions judiciaires et du travail parlementaire, la resectorisation des conflits sur le RPI ouverts à la fin des années 1980 conduisant à la domestication d'une crise politique majeure.

Partis d'une interrogation à propos des contraintes de légitimation du RPI en démocratie libérale, il convient d'y revenir en soulignant avec Michel Dobry que celles-ci ne sont pas seulement, ni sans doute d'abord, des contraintes d'ordre « normatif ». Certes, les dénonciations de la police politique ont généré un ensemble de polémiques de nature « idéologique » (au sens le plus large du terme) sur la démocratie ou les libertés fondamentales et de prises de position normatives qu'il ne s'agit pas de minimiser, dans la mesure où elles se sont inscrites dans un travail de recadrage du sens même du RPI. Pour autant, l'expertise juridique (interne à l'administration fédérale ou sollicitée auprès des publicistes) devient rapidement saillante dans la conduite des réformes, accroît la technicité des enjeux et imprègne fortement les textes aussi bien que les débats parlementaires et plus largement les perceptions de l'ensemble des acteurs impliqués dans et par le scandale. Elle se nourrit de l'injonction très contraignante (issue du scandale et de l'initiative populaire pour la suppression de la « police politique ») à codifier une pratique de façon à la rendre compatible avec un ensemble de règles écrites ou jurisprudentielles encadrant les activités de l'État. Principale riposte aux dénonciateurs, la codi-

76. Israël L., *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; Agrikoliansky E., « Les usages protestataires du droit », in Agrikoliansky E., Fillieule O. et Sommier I., *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 225-243.

fication du RPI s'opère *ex nihilo*, dans un « vide juridique » inhérent au « secret » qui le caractérisait durant la guerre froide. À l'inverse du flou, la codification impose de « mettre en forme et de mettre des formes ⁷⁷ ». Mise au service d'une entreprise de normalisation du RPI fondée sur la « force du droit », elle intervient dans une « zone grise » qu'il s'agit de soumettre à un ordre juridique qui, sous l'emprise du scandale, est désormais perçu comme contraignant. La légalisation du RPI au cours des années 1990, finalement ratifiée par une très large majorité du corps électoral, a pour effet de neutraliser les méfiances à l'égard de cette activité de l'État qui, étant encadrée par le droit et les institutions chargées de l'appliquer, est alors rendue acceptable pour un grand nombre d'acteurs (autorités politiques, juges et juristes, médias, cadres de l'administration et de la police). Ambivalence de la force du droit, c'est aussi sur ce terrain que doivent désormais se placer les dénonciateurs.

77. Sur cette double dimension, Bourdieu P., « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64, septembre 1986, pp. 3-19.