

Ba 12.Apr.72 11



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

p.B.51.10.9.

(1) - SI/cm B 14. APR. 72

Berne, le 10 avril 1972

Distribuée

A u C o n s e i l f é d é r a l

Rapport sur la requête du
 Professeur E. Bonjour:
 publication de deux recueils
 de documents comme complément
 à l'"Histoire de la neutralité
 suisse"

1. Dès l'été 1970, le Professeur Edgar Bonjour nous a fait part de son intention de compléter son "Histoire de la neutralité suisse", en 6 volumes (Helbing und Lichtenhahn/La Baconnière) par la publication de deux volumes, contenant exclusivement des documents ayant trait à la période couverte par les tomes IV à VI (1939-1945) de son ouvrage. Il s'agissait de rendre publics des documents en grande partie déposés aux Archives fédérales et auxquels le Professeur Bonjour a eu accès - par décision du Conseil fédéral du 6 juillet 1962 - pour la rédaction de son "Histoire".

Le Prof. Bonjour précisait qu'il ne saurait être question, en l'occurrence, d'une collection comparable à un "Livre blanc" édité par certains gouvernements étrangers, c.à.d. une publication chronologique de documents officiels couvrant une période donnée. Il pensait plutôt à un recueil de sources, composé d'un choix de documents soit déjà publiés antérieurement, soit inédits, tels que des rapports diplomatiques ou des extraits de rapports. Le Prof. Bonjour s'engageait à demander l'autorisation du Conseil fédéral pour chaque document inédit, sélectionné par ses soins.

Le 19 décembre 1971, le Prof. Bonjour adressait au Chef du Département politique deux manuscrits intitulés "Dokumente zur

Geschichte der Schweizerischen Neutralität im Zweiten Weltkrieg"; il accompagnait cet envoi d'une demande d'autorisation de publier les documents en question, en supplément à son "Histoire de la neutralité suisse" (dont ils devraient constituer les tomes VII et VIII).

A l'appui de sa requête, M. Bonjour faisait valoir que la réglementation en matière de communicabilité et de publicité de documents d'archives s'était considérablement libéralisée à l'étranger. La Grande-Bretagne a ouvert ses archives jusqu'à l'année 1945; la République Fédérale d'Allemagne a fait de même pour les documents d'avant le 23 mai 1945 et l'Autriche pour ceux datant d'avant le 1er mai 1945. Ainsi, des documents déposés dans des archives étrangères et se rapportant à l'histoire suisse pendant la dernière guerre sont maintenant accessibles au public hors de nos frontières; contrairement aux pièces d'archives suisses - auxquelles s'applique toujours la règle des 50 ans - ils peuvent donc être librement étudiés, publiés et commentés. La libération de ces documents a déjà suscité à l'étranger des interprétations fallacieuses de notre politique de neutralité. De l'avis du Prof. Bonjour, seule la publication d'un recueil suisse de documents pourrait utilement prévenir sinon corriger les inconvénients de cet état de fait paradoxal. Une telle publication répondrait, en outre, à un réel besoin, maintes fois exprimé non seulement dans les milieux scolaires et universitaires, mais dans de larges couches de l'opinion publique. Il serait à craindre - ajoute-t-il - qu'un refus de publier provoque des critiques "vives et justifiées" au Parlement et dans la presse.

2. Le Département politique a fait connaître d'emblée au Prof. Bonjour - par lettre du 24 août 1970 - les raisons qui rendaient difficile l'acceptation de sa requête: l'ouverture anticipée des archives à des fins d'étude est, en principe, moins problématique que la publication - même partielle - de documents internes, dont la rédaction ne date que de trente ans en arrière. Le Conseil fédéral a pris en quelque sorte un engagement à l'égard de ses fonctionnaires, et, en particulier, de ses diplomates et de leurs interlocuteurs dans ce sens

- 3 -

que leurs opinions ne sauraient être livrées à une vaste publicité après un trop court laps de temps. Faute de quoi, leurs sources d'information risqueraient de se tarir rapidement et de porter par-là un préjudice certain au Conseil fédéral et à la politique qu'il définit et exécute.

Dans une lettre du 8 décembre 1970, le Département maintenait sa position, en précisant toutefois que la règle des 50 ans ne s'appliquait pas aux documents déjà publiés, notamment dans la Feuille fédérale.

Nonobstant les réserves clairement exprimées par le Département politique à l'endroit de son projet, le Prof. Bonjour soumettait, le 19 décembre 1971, les documents rassemblés par ses soins et demandait l'autorisation de les publier. Si la plupart des documents inédits pour lesquels le Prof. Bonjour demande l'autorisation de publier proviennent du Département politique, un nombre important d'entre eux appartiennent soit au Département militaire (Service actif, mobilisation de guerre), soit à d'autres Départements (Département de justice et police, Département de l'économie publique), soit enfin à la Chancellerie fédérale (p. ex. extraits de procès-verbaux du Conseil fédéral). La demande d'autorisation concerne également des extraits de procès-verbaux de la Commission des pleins pouvoirs du Conseil national et des papiers personnels des anciens Conseillers fédéraux Kobelt et Petitpierre, déposés aux Archives fédérales.

Sur ces entrefaites, le Département politique décidait de consulter le Département fédéral de l'Intérieur à propos, notamment, des règles de communication de documents en vigueur à l'étranger. Dans un rapport, adressé au Chef du Département de l'Intérieur et daté du 26 janvier 1972, l'archiviste de la Confédération, tout en précisant que la décision en la matière n'était pas de sa compétence, estimait que la position du DPF en l'occurrence confirmait la pratique dudit Département en matière de communicabilité et de publicité de documents d'archives, que "la restriction imposée à M. Bonjour n'était pas une mesure isolée" et qu'elle était simplement un "exemple concret d'un usage bien établi". De l'avis de M. Haas, deux points devaient être

pris en considération lors de l'examen de la requête de l'historien bâlois: "d'une part, les règles de communication des documents d'archives, en usage à l'étranger, d'autre part, les souhaits formulés par des spécialistes suisses de l'histoire contemporaine". L'archiviste fédéral développait son idée comme suit:

"Il n'est pas rare que les demandes d'accès à nos sources documentaires de moins de 50 ans se réfèrent aux règles de communication des documents en usage à l'étranger. - Il est exact qu'à l'étranger la réglementation générale est souvent plus libérale que chez nous. Ainsi, aux termes de la loi sur la liberté de la presse du 5 avril 1949, amendée en 1953 et en 1965, la Suède a pris pour principe la libre communication de l'ensemble des papiers publics. En Norvège, il n'y a pas non plus de délai fixe et général. Dans la majorité des pays, il existe cependant une date limite pour la libre consultation des documents. Cette date peut être de 25 ans (p. ex. Pologne), de 30ans, (p. ex. Grande-Bretagne; celle-ci vient d'ouvrir exceptionnellement ses archives jusqu'à l'année 1945), de 50 ans (p. ex. France) ou même plus (p. ex. Vatican). En réalité, il ne suffit pas d'être renseigné sur les règles générales, il faut également connaître l'interprétation qu'on leur donne. Or, de nombreux chercheurs ignorent que tous les pays exceptent de la réglementation générale les documents dont la divulgation nuirait à des intérêts publics ou privés. En vertu d'une loi de 1937, amendée en 1962, la Suède soustrait à la curiosité publique les documents concernant la sûreté du Royaume, ses relations avec les Etats étrangers, les affaires criminelles, les intérêts économiques et financiers de l'Etat, des collectivités et des particuliers. En outre, elle entend protéger l'inviolabilité de la vie privée, la religion et les bonnes moeurs. En Suède, malgré le libéralisme de la loi sur la liberté de la presse de 1949, des fonds importants d'archives, qui sont précisément ceux sur lesquels travaillent le plus volontiers les historiens de l'époque contemporaine, sont donc réservés. Les délais de consultation de ces fonds varient entre 20 et 70 ans. Même remarque pour la Norvège où la consultation des documents diplomatiques n'est libre, en principe, qu'après 40 ans. En Grande-Bretagne, la nouvelle réglementation est également assortie de restrictions. Pour des recherches justifiées, l'accès à certains

documents réservés est cependant possible dans la plupart des pays. Dans ce cas, l'examen du manuscrit, des notes, copies et extrait peut être prescrit. - Des considérations qui précèdent, il ressort qu'une dérogation - en faveur de M. Bonjour - à la pratique du Département politique fédéral en matière de publicité des documents d'archives ne saurait se fonder purement et simplement sur les réglementations générales les plus libérales, elle devrait tenir compte également des restrictions de communication en vigueur dans les Etats où sont en usage ces réglementations. En d'autres termes, tout en admettant le principe de la publication de la collection de documents rassemblés par M. Bonjour, on ne s'écartera pas de la pratique internationale si on décide d'excepter de cette publication les documents d'utilité publique et ceux dont la divulgation pourrait causer un préjudice matériel ou moral à un particulier.

Lors de l'examen de la demande du Professeur Bonjour, il serait bon également d'avoir présents à l'esprit les souhaits - compréhensibles - des spécialistes suisses de l'histoire contemporaine. Plus de quarante historiens viennent d'exprimer ces souhaits dans une pétition adressée au Secrétariat général de l'Assemblée fédérale. De la lettre accompagnant la pétition, ressort notamment l'idée qu'en autorisant le Professeur Bonjour à publier son "Rapport", on a pris une décision qui va dans le sens d'une libéralisation plus grande en matière d'accès aux documents d'archives. Je ne pense pas trahir la pensée des auteurs de la pétition en disant qu'ils n'ont en vue qu'une ouverture des archives à des fins d'étude (p. ex. vérification de thèses développées par M. Bonjour dans son "Rapport" ou mise en chantier de nouvelles études). Se contenteront-ils de cette revendication si M. Bonjour publie sa collection de documents? Je ne le crois pas."

3. S'appuyant sur l'avis précité de l'archiviste de la Confédération et se basant sur la pratique suivie jusqu'à présent en matière de communicabilité et de publicité de documents d'archives, en particulier ceux ayant trait aux relations de la Suisse avec des Etats étrangers, le Département politique - qui, au demeurant, fait

- 6 -

preuve de libéralisme lorsqu'il s'agit de l'ouverture anticipée des archives à des fins d'étude - estime qu'il n'y a pas lieu de lever les prescriptions en vigueur (règle de 50 ans) en faveur de M. Bonjour, en ce qui concerne la publication, même partielle, de documents d'archives inédits. Par conséquent, le Prof. Bonjour peut faire paraître un recueil de documents déjà publiés mais non de documents internes inédits.

4. Vu ce qui précède, le Département politique fédéral a l'honneur de

p r o p o s e r

au Conseil fédéral

- de prendre connaissance du présent rapport, en approuvant ses conclusions (ch. 3)
- de charger la Chancellerie fédérale de répondre au Prof. Bonjour selon le projet de lettre annexé.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Grabef

Annexe: mentionnée

Pour rapport joint:

au Département fédéral de l'Intérieur

Extrait du procès-verbal:

- à la Chancellerie fédérale en 10 exemplaires pour exécution
- au DFI, en 5 exemplaires, pour information
- au DPF, en 10 exemplaires, pour information

PROJET

10.4.1972

Berne, le

Monsieur le Professeur
Edgar Bonjour
Benkenstrasse 564000 B â l e

Monsieur le Professeur,

Le 19 décembre 1971, vous adressiez au Chef du Département politique, à l'intention du Conseil fédéral, deux manuscrits intitulés "Dokumente zur Geschichte der Schweizerischen Neutralität im Zweiten Weltkrieg"; l'envoi de ce recueil de pièces d'archives s'accompagnait d'une demande d'autorisation de publier les documents en question, en supplément à votre "Histoire de la neutralité suisse", en six volumes.

A l'appui de votre requête, vous faisiez valoir d'une part que la réglementation en matière de communicabilité et de publicité de documents d'archives s'était considérablement libéralisée à l'étranger et d'autre part qu'une telle publication répondrait à un réel besoin, maintes fois exprimé non seulement dans les milieux scolaires et universitaires, mais dans de larges couches de l'opinion publique.

Il est exact qu'à l'étranger la réglementation générale est souvent plus libérale que dans notre pays. Cependant il n'est pas moins vrai que la majorité des Etats étrangers exceptent de la réglementation générale les documents dont la divulgation nuirait à des intérêts publics ou privés. En vertu d'une loi de 1937, amendée en 1962, la Suède, par exemple, interdit l'accès aux documents concernant la sûreté du royaume, ses relations avec les Etats étrangers, les affaires criminelles, les intérêts économiques et financiers de l'Etat, des collectivités et des particuliers. En outre, elle entend protéger l'inviolabilité de la vie privée, la religion et les bonnes moeurs.

Malgré le libéralisme de la loi suédoise sur la liberté de la presse du 5 avril 1949, amendée en 1953 et en 1965, des fonds importants d'archives, qui sont précisément ceux sur lesquels travaillent le plus volontiers les historiens de l'époque contemporaine, sont réservés. Les délais de consultation de ces fonds varient entre 20 et 70 ans. Cette remarque est également valable pour la Norvège, où la consultation des documents diplomatiques n'est libre, en principe, qu'après 40 ans. En Grande-Bretagne, la nouvelle réglementation est également assortie de restrictions.

Lors de l'examen de votre requête nous avons eu présents à l'esprit les souhaits des spécialistes suisses de l'histoire contemporaine. Une quarantaine d'entre eux, comme vous le savez, ont récemment formulé leurs désirs dans une pétition adressée au Secrétariat général de l'Assemblée fédérale. De la lettre accompagnant la pétition en question ressort notamment l'idée qu'en vous autorisant à publier votre "Rapport" - qui constitue les tomes IV à VI de votre "Histoire de la neutralité" - le Conseil fédéral a pris une décision qui va dans le sens d'une libéralisation plus grande en matière d'accès aux documents d'archives. Nous ne croyons pas trahir la pensée des auteurs de la pétition en affirmant qu'ils n'ont en vue que l'ouverture des archives à des fins d'étude, afin, entre autres, de vérifier les thèses que vous avez développées dans votre "Rapport".

De fait, l'ouverture anticipée des archives à des fins d'étude, telle qu'elle vous fut accordée de manière fort libérale par notre décision du 6 juillet 1962 et dont vous avez su tirer l'avantage scientifique que nous nous plaisons à reconnaître, ne pose pas les mêmes problèmes que la publication - même partielle - de documents internes inédits dont la rédaction date de moins de cinquante ans. Le gouvernement a pris en effet un engagement à l'égard de ses fonctionnaires et, en particulier, de ses diplomates et de leurs interlocuteurs, dans ce sens que leurs opinions et propos ne sauraient être livrés à une vaste publicité après un laps de temps trop court. Faute de quoi, leurs sources d'information risqueraient de se tarir rapidement et de porter par-là un préjudice certain au Conseil fédéral et à la politique qu'il définit et exécute. Il est évident qu'il en va

- 3 -

autrement pour les documents déjà publiés antérieurement, soit dans la presse, soit dans des recueils officiels et auxquels la règle des cinquante ans ne s'applique pas.

La très grande majorité des documents pour lesquels vous nous demandez une autorisation de publier sont des inédits - correspondance diplomatique ou extraits de correspondance diplomatique, extraits de procès-verbaux de séances du Conseil fédéral, de Commission des pleins pouvoirs ou de Commission des affaires étrangères etc. - qui tous ont trait aux relations de la Suisse avec des Etats étrangers, qui plus est pendant une période particulièrement troublée de son histoire.

Pour les raisons invoquées plus haut, nous n'estimons pas devoir nous départir de la pratique suivie jusqu'à présent en matière de communicabilité et de publicité de documents d'archives et déroger aux prescriptions en vigueur (règle des cinquante ans) en ce qui concerne la publication, même partielle, de documents inédits. Par contre, il vous est loisible de faire paraître un recueil de documents choisis parmi ceux qui ne sont pas soumis à la règle des cinquante ans.

En prenant cette décision - dont vous comprendrez certainement les motifs - nous ne nous écartons en rien de la pratique internationale qui soustrait au public des documents dont la divulgation pourrait causer un préjudice matériel ou moral soit à l'Etat soit à des particuliers.

Veillez agréer, Monsieur le Professeur, l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL FEDERAL

Le Chancelier de la Confédération :

(Huber)