

Echanges de pilotes avec l'Afrique du Sud

Rapport sur l'enquête de la Délégation des Commissions de gestion

du 28 septembre 1993

Dodis



Sommaire

La Délégation des Commissions de gestion parvient aux conclusions suivantes:

1. *Les échanges de pilotes qui ont eu lieu entre la Suisse et l'Afrique du Sud de 1983 à 1988 répondaient à des besoins militaires. Il s'agissait d'un échange de connaissances entre armes, échange qui peut être considéré comme étant d'une grande valeur pour notre armée de l'air.*

La Suisse n'a pas violé le droit en matière de neutralité, ni aucune autre obligation de droit international.

2. *Ces échanges de pilotes n'ont cependant pas respecté la primauté des objectifs politiques sur les objectifs militaires. Ils ont été cachés au chef de département concerné en toute connaissance de la sensibilité politique de l'opération.*

Les voyages à l'étranger n'ont pas été autorisés conformément à l'ordre des compétences, que d'ailleurs les services de renseignements ne connaissaient pas jusqu'à présent.

3. *Cet incident révèle un conflit latent entre la pensée politique et la pensée militaire, conflit qui n'est toujours pas tout à fait résolu.*

Dans des circonstances semblables, les services de renseignements agiraient aujourd'hui comme ils ont agi alors, et feraient une demande dans ce sens à leurs supérieurs. Pour éviter de nouveaux achoppements, le DMF et les chefs des groupements doivent diriger et contrôler plus efficacement les opérations délicates sur le plan politique.

4. *Les mesures prises par le DMF – rapporteurs, inspectorat, organe de direction – sont un bon point de départ, mais il convient de les compléter par d'autres mesures:*

- une claire délimitation formelle entre le renseignement et les échanges de connaissances entre armes*
- la planification et le contrôle du renseignement par le chef de l'état-major général*
- le développement des moyens de contrôle financier sur les services de renseignements*
- la formation du personnel des services de renseignements.*

Rapport détaillé

1 Origine et développement de l'affaire

Le 2 avril 1993, le journaliste Mario Poletti publie dans plusieurs journaux suisses un article sur les échanges de pilotes militaires professionnels effectués entre la Suisse et l'Afrique du Sud, de 1983 à 1988. Selon lui, ces échanges ont eu lieu sans que le chef du Département militaire fédéral (DMF) ni le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en aient été informés, et sont allés à l'encontre des résolutions de l'ONU concernant l'Afrique du Sud.

Le DMF, tout en confirmant les faits, ne voit en eux aucune remise en cause du principe de neutralité, tant sur le plan juridique que sur le plan politique. Il affirme que ces échanges ont été autorisés par les commandants des troupes d'aviation et de défense contre avions en poste à l'époque. Depuis, les structures du DMF ont été transformées de telle sorte que les considérations d'ordre politique prennent désormais le pas sur les aspects technique et financier, si bien qu'aujourd'hui il ne serait plus possible de procéder de la même manière. Actuellement, c'est le chef du DMF qui déciderait d'une telle coopération, éventuellement après concertation des membres du gouvernement.

Comme ces échanges de pilotes se sont effectués, au moins formellement, par l'intermédiaire des services de renseignements, la Commission de gestion du Conseil national a décidé de charger la Délégation des Commissions de gestion, la DCG, de faire toute la lumière sur cette affaire. Celle-ci s'est alors procuré tous les documents portant sur le sujet encore présents au DMF et a interrogé neuf personnes de contact. Elle est parvenue aux résultats et recommandations suivants:

2 But de l'enquête

Les troupes d'aviation et de défense contre avions sont accusées par une partie de l'opinion publique d'avoir, avec l'aide de leurs services de renseignements et dans le dos du gouvernement, entretenu avec l'Afrique du Sud des relations de coopération condamnables sur le plan de la politique étrangère, ce qui aurait conduit à violer des obligations de droit international public et à faire fi de la primauté du politique sur le militaire. Quand de tels reproches sont formulés à l'encontre des services de renseignements, il revient à la DCG de faire une enquête et d'émettre un avis.

De plus, cette affaire pose la question de savoir comment il est possible, dans le domaine des services de renseignements, d'assurer la supériorité des intérêts politiques sur les intérêts militaires. Il faut, dès lors que c'est nécessaire, tirer la leçon des événements passés pour l'appliquer au présent et au futur.

3 Echanges de pilotes effectués entre 1983 et 1988

3.1 Situation politique générale

En ce qui concerne le jugement à porter sur ces échanges de pilotes effectués entre 1983 et 1988, il est impossible, si l'on veut être honnête, d'appliquer les critères actuellement en vigueur. Il convient plutôt de replacer les événements dans le contexte de la situation politique de l'époque.

Les échanges de pilotes débutent en 1983, six mois après la fin de l'ère Brejnev. Même si dès 1975, avec les accords d'Helsinki, l'heure est à la détente, la guerre froide couve toujours. L'ère Gorbatchev, qui s'amorce en 1985, ne commence à porter ses fruits qu'en 1987 avec, entre autres, le démantèlement des fusées à moyenne portée. Quant au conflit en Afghanistan, qui avec l'intervention des troupes russes fin 1979 prend une nouvelle dimension sur le plan international, il durera tout au long de la période considérée.

De ce fait, les troupes d'aviation et de défense contre avions doivent tenir compte, entre 1983 et 1988, du scénario de la guerre froide et de la menace très importante que représentent les forces armées des pays signataires du pacte de Varsovie. Les militaires ont donc un intérêt légitime pour la pratique des combats entre les Mig et les Mirage.

Des échanges de connaissances dans ce domaine précis ne pouvaient naturellement se réaliser qu'avec des pays engageant des Mirage dans des conflits réels. C'était le cas principalement de l'Afrique du Sud, qui posait toutefois un problème politique délicat en raison de l'apartheid, condamné par la communauté internationale, et de la guerre qu'elle menait contre l'Angola.

3.2 Déroulement des événements

Il faut préciser dès le début que les circonstances qui ont mené au lancement de ces échanges de pilotes ne peuvent plus être totalement élucidées aujourd'hui. En effet, de nombreux faits n'ont pas été consignés par écrit et les déclarations des personnes interrogées n'ont pas, à cause des dix années écoulées entre-temps, la précision que l'on pourrait souhaiter. Toutefois, il est très vraisemblable que les événements se sont déroulés ainsi:

En 1983, le poste combat aérien de la brigade d'aviation 31 procède à une étude sur l'engagement tactique du Mirage III S. Il s'agit de revoir les options suivies jusqu'alors et surtout de comparer les moyens techniques et tactiques avec ceux d'un éventuel ennemi, afin d'optimiser l'engagement des Mirage. Le spécialiste chargé de cette étude se met à la recherche d'informations concernant la tactique qu'emploierait un ennemi potentiel face à nos Mirage III S. L'Afrique du Sud lui paraît pour cela un terrain tout à fait approprié, étant donné qu'elle utilise elle-même des Mirage et que dans sa guerre contre l'Angola, elle doit combattre des avions provenant d'Union soviétique. D'un point de vue militaire, il lui semble extrêmement utile de pouvoir profiter de l'expérience sud-africaine. Il expliquera plus tard qu'il voulait, avec un collègue, se rendre à ses propres frais en Afrique du Sud, dans l'espoir de profiter à cette occasion de l'expérience pratique acquise dans l'emploi des Mirage. Il demande alors à la section des renseignements

aviation et défense contre avions (SRADCA) d'établir les contacts nécessaires. La SRADCA demande, verbalement semble-t-il, au commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions l'autorisation de laisser partir deux pilotes à l'étranger.

Le commandant affirme avoir donné cette autorisation. Il semble qu'il ait également donné aux deux pilotes, lors d'un entretien personnel, la permission d'inviter leurs homologues sud-africains. Il a pris sciemment une décision politiquement délicate de son propre chef, sans en informer le chef du département, car il estimait en avoir la compétence. Il lui importe aujourd'hui encore de protéger ses supérieurs comme ses subordonnés de toute attaque publique.

Il ne reste comme trace de ce premier séjour en Afrique du Sud, datant de juillet 1983, qu'un compte-rendu de voyage détaillé, que les spécialistes jugent très productif sur le plan militaire.

Deux Sud-Africains se sont rendus en Suisse à la fin du mois de mars et au début du mois d'avril 1984, sur invitation écrite des commandants des troupes d'aviation et de défense contre avions en poste en 1983 et 1984. Les visiteurs ont pu acquérir des connaissances techniques sur des armes communes aux deux pays. Le programme comprenait également une visite de l'entreprise Pilatus à Stans. Cette première visite des Sud-Africains a été autorisée par le chef de l'état-major général de l'époque.

Quant à la deuxième visite d'un Suisse en Afrique du Sud, au mois de mars 1986, ce n'est pas le nouveau commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions qui l'a autorisée, mais la direction de l'administration militaire fédérale. Le compte-rendu de ce voyage contient également des indications très intéressantes et conclut en disant que les contacts devraient être entretenus et développés.

Etant donnée la situation politique qui régnait en 1986 (état d'urgence en Afrique du Sud, deuxième résolution de l'ONU à l'encontre de ce pays), le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions s'est vu contraint de repousser à une date non déterminée la deuxième visite de pilotes sud-africains en Suisse. Il semble qu'une visite de quatre pilotes sud-africains en Suisse ait tout de même été organisée au début de l'année 1988, avec l'autorisation du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions de l'époque. Cette visite a permis de discuter de questions de tactique de combat. Le chef de la SRADCA alors en poste – aujourd'hui sous-chef de l'état-major renseignements (SCEM renseignements) – estime que cette visite n'était pas une visite à part entière mais qu'elle représentait plutôt une halte des Sud-Africains en Suisse à l'occasion d'un voyage en Europe.

Toutes ces visites de part et d'autre ont été effectuées, dans la mesure où cela a pu être constaté, sans que les chefs du département de l'époque en aient été informés.

Des échanges similaires de pilotes ont été organisés par la SRADCA avec d'autres pays, en particulier avec Israël, les Etats-Unis et la Suède. Mais il semble que dans ces cas-là, les pilotes suisses ont été détachés, selon la procédure habituelle, en vertu d'une autorisation au niveau du département.

Ces échanges de connaissances entre pilotes s'inscrivent dans le cadre plus large de voyages à l'étranger très courants dans la pratique. En effet, selon une

statistique du DMF, le commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions (CADCA) organise quelque mille voyages à l'étranger chaque année, dont une centaine pour la formation des pilotes. De tels échanges de connaissances – comparables avec les voyages de pilotes dont il est question – ont également lieu dans d'autres armes. On en compte une bonne centaine par an. Tous ces contacts avec l'étranger sont régis par les directives concernant les personnes détachées à l'étranger (cf. ch. 5.3).

Les contacts établis avec l'Afrique du Sud ne se sont pas limités, eux non plus, aux échanges de pilotes révélés par la presse. Ils ont porté d'une part sur des questions d'armement, et d'autre part sur les tests de résistance pratiqués par les Suisses sur les Mirage. Ce genre de contacts à caractère technique sont très courants dans le monde entier. Ils sont également facilités par les expositions internationales d'armement comme le salon du Bourget à Paris.

3.3 Les échanges de pilotes n'étaient pas une opération relevant du renseignement

Si les pilotes, selon leur intention initiale, s'étaient effectivement rendus en Afrique du Sud de leur propre chef, l'opération aurait pu être douteuse et son résultat incertain. Mais le caractère officiel de la mission donnée par le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions, qui avait également autorisé les pilotes à inviter leurs homologues, a transformé ce voyage en échange de connaissances entre éléments d'une même arme. De l'avis unanime des personnes interrogées, le fait que les contacts aient été établis par les services de renseignements ne fait pas de ce voyage une opération de renseignement. Leur intervention était seulement motivée par la nécessité de garantir au mieux le caractère secret de la chose. En dehors de l'établissement des contacts, le dialogue s'est déroulé directement, de pilote à pilote. Quant au fond, il s'est agi de discussions pointues entre spécialistes.

Toutefois, cet échange de connaissances revêtait également une certaine importance pour les services de renseignements. L'exemple montre qu'il est difficile, sur le fond, de faire une distinction claire et nette entre «renseignement» et «échange de connaissances»: les échanges d'informations effectués par les services de renseignements peuvent porter sur des questions spécifiques à une troupe. De même, ceux-ci peuvent tirer profit des discussions techniques entre éléments d'une même arme.

La DCG reconnaît que les échanges avec l'Afrique du Sud, entamés par les troupes d'aviation en 1983, ont beaucoup profité à la Suisse sur le plan militaire. L'explication qu'on lui a fournie, selon laquelle les informations ainsi acquises auraient été d'une grande utilité pour l'engagement d'avions en cas de guerre et auraient pu contribuer à sauver des vies humaines, lui a paru tout à fait plausible. De fait, on ne peut pas reprocher aux troupes d'aviation d'avoir cherché à obtenir ces informations; ces efforts méritent au contraire d'être reconnus. Ce qui est inadmissible, par contre, c'est que le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions ait délibérément caché une décision aussi délicate sur le plan politique au chef du DMF alors en fonction. Il a contourné l'instance

politique compétente qui aurait pu opposer aux intérêts militaires des troupes d'aviation des considérations d'ordre politique. Il a ainsi dérogé au principe de la primauté du politique sur le militaire et fait fi d'une des exigences démocratiques primordiales posées à l'armée. En outre, cette opération a été financée par des fonds des services de renseignements, parce que l'on pouvait en disposer sans être obligé d'en rendre compte.

Le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions affirme, et cela semble crédible, que son intention n'était pas de cacher quoi que ce soit mais d'épargner au chef de son département d'avoir connaissance d'informations très délicates et d'être confronté aux problèmes qui en résultent. Monsieur Chevallaz, conseiller fédéral, aurait ainsi pu déclarer publiquement, en cas de difficulté, qu'il n'était au courant de rien.

Ce principe du cloisonnement de l'information a ses raisons d'être à l'intérieur d'un service de renseignements, d'autant plus qu'il correspond à un état d'esprit largement répandu à cette époque. Reste que les deux commissions d'enquête parlementaires chargées de contrôler les activités du DFJP et du DMF ont instauré de nouveaux critères relatifs à la responsabilité politique. Aujourd'hui, on ne saurait faire valoir un tel principe pour des cas similaires.

3.4 L'ordre des compétences n'a pas été respecté pour l'échange de pilotes de 1983

Contrairement à l'avis du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions alors en exercice (et aux informations données par le DMF après la révélation des faits), les troupes d'aviation n'auraient pas dû décider elles-mêmes, en toute indépendance, de pratiquer ces échanges, mais auraient dû en demander l'autorisation au DMF.

L'ordonnance du DMF du 29 janvier 1975 portant sur les voyages de service à l'étranger englobe également les voyages effectués par des membres du personnel du DMF afin de se procurer des informations d'ordre militaire, en particulier sur le matériel, les constructions, les procédures d'engagement et les préparatifs de guerre (visites auprès des autorités, des instituts, des entreprises et des formations militaires, participation à des congrès, etc.). Il n'y figure aucune exception en ce qui concerne les voyages à l'étranger entrepris par des collaborateurs des services de renseignements. Les états-majors des groupements doivent soumettre au DMF toutes les demandes de voyage de service à l'étranger, et ce par la voie hiérarchique, en passant par le chef de l'état-major général. Le département décide alors de détacher les personnes concernées. Cette procédure vaut également quand il s'agit d'inviter des étrangers à visiter des installations militaires, ce qui nécessite l'accord exprès du DFAE.

Ainsi, le département aurait dû se prononcer aussi bien sur les visites de pilotes suisses en Afrique du Sud que sur les visites de pilotes sud-africains en Suisse. Partant de là, la procédure n'a pas été respectée, au moins pour la première visite en Afrique du Sud. L'ancien chef de la SRADCA affirme n'avoir pas eu connaissance de cette ordonnance, tout comme le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions. Selon ce dernier, demander une auto-

risation au chef du DMF serait revenu à «transférer ses responsabilités à l'autorité supérieure». La DCG, elle, est d'avis que la compétence de commandement militaire a conduit le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions à ignorer les règles administratives. Ce qui, aux yeux de celui-ci, n'a été qu'une erreur de procédure revêt pourtant une importance particulière quand on sait que le but des règles de procédure est de garantir le contrôle du militaire par le politique (cf. ch. 5).

4 Logique militaire et logique politique

4.1 Politique en matière de neutralité

L'accusation selon laquelle l'envoi de pilotes suisses en Afrique du Sud violerait les obligations de la Suisse en matière de droit international est injustifiée. Si l'on applique à ces échanges l'expertise du professeur W. Kälin du 16 mai 1993, et plus précisément son analyse des deux résolutions de l'ONU contre l'Afrique du Sud, il s'avère qu'aucune obligation n'interdit à la Suisse de procéder à un échange d'informations tel que ceux qui ont eu lieu.

L'échange n'a pas non plus constitué une violation des obligations d'un Etat neutre telle que les définit la Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Selon une pratique constante en droit international, il n'est pas interdit à un Etat neutre, ni en temps de paix ni en temps de guerre, de se procurer auprès d'autres Etats les informations nécessaires à sa propre défense. Le corollaire en est qu'il peut fournir la contre-prestation nécessaire, c'est-à-dire donner à son tour des informations à l'autre Etat. Ce droit découle du fait que l'Etat neutre est tenu d'assurer l'inviolabilité de son territoire en cas de guerre. En effet, pour être en mesure de se défendre, il doit être informé à un certain degré sur la menace de guerre. C'est ainsi que le renseignement est fondamentalement admis dans un Etat neutre tant que ses méthodes ne sont pas contraires au droit international.

La question qui se pose est plutôt celle d'une violation du devoir d'impartialité imposé par l'article 9 de la Convention de La Haye: l'Afrique du Sud, en guerre contre l'Angola, pouvait profiter des informations recueillies auprès de la Suisse. Or rien ne permet de croire que l'Angola ait bénéficié d'informations utiles de la part des services suisses. Toutefois, les informations fournies à l'Afrique du Sud ne peuvent être comprises comme une assistance en cas de guerre, puisqu'il ne s'agissait pas de données militaires sur son ennemi, mais simplement de connaissances techniques sur des armes communes aux deux pays. De telles informations ont une influence tout au plus indirecte sur la conduite des opérations militaires et ne tombent donc pas sous le coup des dispositions restrictives de la Convention de La Haye.

Au regard du droit en matière de neutralité, l'accès à des informations par le biais d'échanges de pilotes se justifie donc par l'obligation qu'a la Suisse de se défendre et par ses besoins d'information.

Quant à l'aspect *politique* de la neutralité, la Suisse devait d'abord s'assurer, avant de procéder à l'échange de connaissances entre armes, que ne s'instaure pas une relation de dépendance vis-à-vis d'un seul pays, de sorte que sa crédibilité en tant

qu'Etat neutre n'en souffre pas. Il faudrait pour cela qu'elle ne limite pas ce type d'échanges à un ou deux pays mais qu'elle le généralise, comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui.

Ensuite, l'échange n'est justifié que si, du point de vue de la Suisse, il profite au premier chef à notre propre défense nationale. Ce fut le cas lors de l'échange de pilotes avec l'Afrique du Sud.

Enfin, il est dans l'intérêt de la Suisse de veiller à ne pas donner l'impression qu'elle prend parti en faveur de l'Afrique du Sud. Il faut d'une part qu'elle fasse preuve de réserve dans les échanges avec ce pays tant qu'il est en butte aux sanctions de l'ONU, et d'autre part qu'elle mène une politique d'information soulignant la multiplicité de ses relations avec d'autres pays.

La Suisse devrait donc éviter, autant que possible, de recueillir les informations dont elle a besoin auprès d'un pays mis au ban de la communauté internationale. Dans des cas particuliers, les besoins de la défense nationale peuvent cependant prévaloir.

En l'état actuel de ses connaissances, la DCG n'a dans le cas présent aucune objection concernant la neutralité, ni au plan juridique ni au plan politique.

4.2 Conflit entre les intérêts militaires et politiques

L'intérêt militaire d'un échange de pilotes n'est plus à prouver. Toutefois, la question de la neutralité mise à part, d'importants intérêts politiques s'y opposent. Ainsi, l'image de la Suisse au sein de la communauté internationale ou sa politique en matière de droits de l'homme peuvent aller contre la coopération militaire avec un Etat. De même, des motifs de politique intérieure peuvent entrer en ligne de compte, si par exemple une grande partie de la population ne peut comprendre que la Suisse collabore avec un Etat donné dans un domaine militaire délicat.

Les orientations militaires peuvent donc entrer en conflit avec les orientations politiques. Les autorités militaires, à tous les échelons, auront tendance à utiliser tous les moyens à leur disposition pour remplir leur mission. De leur côté, les services du DFAE s'attacheront principalement au point de vue de la politique extérieure. Le Conseil fédéral ne pourra exercer sa tâche de conduite des affaires de l'Etat que si une procédure de décision lui permet de mettre en balance les besoins en présence. Dès lors qu'une affaire présente des aspects politiques délicats, il est exclu de déléguer la décision aux autorités militaires.

Il se pose en outre un problème spécifique: dans les domaines secrets de la Confédération, la direction a souvent tendance à partir de la base. Les impératifs du secret permettent, imposent même, de décider sur le front des opérations quelles questions doivent être portées devant les échelons supérieurs de la hiérarchie. Si toutefois l'on veut s'assurer que les questions politiques seront reconnues à temps, il faut apporter un soin tout particulier à la direction et au contrôle de ces services (cf. recommandations, ch. 6.2).

5 Quelle est l'actualité du problème?

5.1 Cas plus récents

L'échange de pilotes avec l'Afrique du Sud n'est pas le seul exemple de manquement à l'ordre des compétences concernant des contacts avec l'étranger. Au moins une fois, une faute similaire a été commise. Dans ce cas également, des personnes ont été détachées à l'étranger sans que la procédure soit respectée, et des crédits des services de renseignements ont été utilisés.

Quelques années après l'interruption des échanges de pilotes, le chef actuel de la SRADCA s'est efforcé de rétablir les contacts entre pilotes suisses et sud-africains, parce qu'il s'y sentait obligé et que les Sud-Africains avaient signalé leur intérêt. Le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions de l'époque avait cependant rejeté cette demande.

5.2 Le cas peut se reproduire

Les représentants des services de renseignements ont clairement fait savoir à la DCG qu'en toute occasion semblable, ils agiraient de la même manière pour se procurer des informations militaires importantes. Selon eux, saisir de telles opportunités appartient à leur mission. Ils ont soumis et soumettent encore les affaires délicates politiquement à la décision de leur supérieur. Il appartient alors à celui-ci de poursuivre correctement la procédure.

Des exemples récents montrent toutefois que la pensée a évolué à ce niveau en faveur des priorités politiques.

Ainsi, il est arrivé une fois que le SCEM renseignements prenne contact de sa propre initiative avec le DFAE et, ayant reçu un avis défavorable, renonce à son projet. On constate de même qu'aujourd'hui, le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions et le chef de l'état-major général agissent en donnant nettement la priorité aux objectifs politiques sur les objectifs militaires, comme l'attestent diverses décisions.

Malgré tout, le chef d'un service de renseignements est toujours placé devant le même dilemme, qu'il ne sera jamais possible de résoudre entièrement: dans chaque cas, il doit décider s'il traitera l'affaire dans le cadre de sa propre compétence ou s'il la soumettra à l'instance supérieure en raison de son acuité politique. Le réflexe est toujours aussi présent de ne pas tremper le chef du DMF dans des opérations délicates, afin de lui éviter la responsabilité politique en cas d'échec. Le SCEM renseignements exige assez justement la compétence de décider au cas par cas s'il doit s'adresser au chef de l'état-major général. Il est d'ailleurs inévitable qu'il en aille ainsi tant que des critères clairs ne permettront pas de délimiter nettement les attributions. Néanmoins, même dans ce cas, il faudra accorder aux responsables sur le front des opérations une certaine marge d'appréciation.

Aucune réglementation ni aucun contrôle ne peut empêcher à coup sûr qu'un spécialiste militaire ne néglige les priorités politiques pour accomplir au mieux sa mission. En fin de compte, seule reste déterminante la confiance des supérieurs

dans la sensibilisation de leurs subordonnés aux problèmes politiques. Des efforts de sensibilisation sont encore à faire au sein des services de renseignements.

La DCG espère que le changement de mentalité visé par les contrôles tels que ceux qu'elle a menés en l'occurrence pourra s'accélérer. La discussion ouverte entre politiques et militaires, à l'exemple du cas qui nous occupe, est un moyen approprié de favoriser chez le personnel militaire la compréhension des enjeux politiques et d'instaurer une certaine confiance dans la perception qu'ont les spécialistes des problèmes politiques au niveau des procédures et du résultat de leur travail.

5.3 Méconnaissance des directives

L'inspection a mené à une constatation des plus étonnantes: ni le chef de la SRADCA ni le SCEM renseignements ne connaissent les directives du 27 novembre 1987 concernant les personnes détachées à l'étranger. Ces directives remplacent l'ordonnance qui aurait dû régir l'envoi de pilotes de 1983, ordonnance qui n'était non plus connue de personne à l'époque. Si ces dispositions donnent aux chefs des groupements, à certaines conditions, le pouvoir de décider des voyages effectués dans des pays avec qui il existe des relations intensives, elles réservent par contre au DMF la décision concernant les voyages dans les autres pays. Aux termes de ces directives, il est clair que les échanges de connaissances ne sont jamais ordonnés par le chef de l'un ou l'autre des services de renseignements, même dans des cas de routine.

Visiblement, on tient pour évident que ces directives ne s'appliquent pas aux voyages effectués par des collaborateurs des services de renseignements, bien qu'elles ne prévoient aucune exception. C'est là plus qu'un vice de forme car cela peut inciter les services de renseignements à se réclamer de droits spéciaux non écrits et difficiles à délimiter. En outre – la méconnaissance de ces directives en est le signe –, les services de renseignements n'ont pas encore pris suffisamment conscience du fait que dans notre Etat de droit, toute activité de l'administration, même dans le domaine secret, doit s'inscrire dans un cadre juridique. Lors de l'application de la future loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, dans la mesure où celle-ci décrit les services de renseignements, il faudra favoriser cette prise de conscience chez tous les collaborateurs concernés.

5.4 «La Suisse obligée de l'Afrique du Sud»

Tout échange d'informations repose sur le principe «do ut des» («donnant, donnant»). Le contact entre services apparentés doit servir les intérêts mutuels; sinon, la source d'information risque de se tarir. Les services suisses de renseignements ont toujours été handicapés (surtout depuis l'affaire du colonel Bachmann en 1979-80) par le fait qu'étant au service d'un petit pays, ils ne peuvent fournir autant d'informations aux services des autres pays qu'ils n'en reçoivent. Tant le chef de la SRADCA que le SCEM renseignements se considèrent comme les obligés de l'Afrique du Sud, notamment dans le domaine des échanges de pilotes, et ils se sentent tenus d'inviter des pilotes sud-africains en contrepartie. Ils

persévèrent aujourd'hui encore dans cette façon de voir. Il est probable qu'ils proposeront de nouveau des invitations de ce genre (notamment après les élections qui devraient avoir lieu en 1994 en Afrique du Sud).

Il est donc tout à fait d'actualité de garantir qu'une décision sera prise au niveau politique sur ces invitations.

5.5 Délimitation floue entre le renseignement et l'échange de connaissances

La pratique actuelle ne fait pas toujours une distinction très nette entre renseignement et «échange de connaissances entre armes». Il en résulte que l'on appelle renseignement tout ce qui doit être tenu secret pour une raison ou une autre.

La raison de ce flou est sans doute que l'on compare des choses très différentes: le terme «échange de connaissances» désigne aussi bien le mode d'acquisition de l'information que son objet. L'information est recueillie par les spécialistes d'une arme et son contenu est adapté aux besoins militaires de cette arme. Pour le renseignement, au contraire, si l'information peut concerner les questions spécialisées d'une certaine arme, ce n'est pas la troupe elle-même qui se la procure, mais bien les services de renseignements. Il n'est donc pas possible de définir le renseignement par son objet, parmi les thèmes militaires, mais plutôt par la manière dont l'information est obtenue. Il s'y ajoute que toute information, de quelque manière qu'elle ait été acquise, peut être exploitée à des fins de renseignement.

Si l'on veut instaurer une répartition des compétences qui permette de distinguer sans faille entre l'échange de connaissances et le renseignement, il sera nécessaire de se fonder sur des critères formels. Seuls peuvent déroger aux directives concernant les personnes détachées à l'étranger les voyages entrepris par les collaborateurs permanents des services de renseignements. Sinon, il serait toujours possible d'envoyer à l'étranger des membres d'une arme en qualité de collaborateur ad hoc des services de renseignements.

5.6 Autonomie des services de renseignements

Encore récemment, ni les services de renseignements des troupes d'aviation et de défense contre avions, ni les services de renseignements militaires centraux n'avaient de mandat général suffisamment précis. Ils jouissaient cependant d'une grande autonomie dans le cadre de leur mandat. Alors que la SRADCA devait élaborer chaque année un programme pour le soumettre à l'approbation du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions et du SCEM renseignements, ce dernier bénéficiait d'une grande indépendance pour remplir son mandat peu détaillé et pour utiliser son budget. On a pris à propos de la SRADCA des décisions qui devraient limiter considérablement sa marge de manœuvre.

Fondamentalement, pour remplir le mandat qui lui est confié, tout service de renseignements a besoin d'une certaine liberté d'action dans l'utilisation de ses

moyens. Il sera toutefois primordial de formuler ce mandat et de procéder à des contrôles de telle manière que les erreurs pourront être évitées ou promptement corrigées.

6 Mesures

6.1 Mesures prises par le DMF

Le DMF s'efforce d'assurer la primauté des exigences politiques sur les exigences militaires par diverses mesures.

Il veut contrôler les activités du type de l'échange de pilotes grâce aux *dispositions concernant les personnes détachées à l'étranger*. On peut cependant objecter que les directives actuelles centralisent moins les compétences que l'ordonnance en vigueur à l'époque. En outre, elles n'étaient pas connues des chefs des services de renseignements jusqu'au moment de l'enquête de la DCG. Comme leur champ d'application n'est pas défini en ce qui concerne le renseignement, elles ne sont pas aptes, en leur forme actuelle, à assurer la primauté des objectifs politiques sur les objectifs militaires dans ce domaine-charnière.

Le chef du DMF s'efforce de faire connaître les nouvelles priorités à l'ensemble du département par son *style de direction* convaincant (notamment par des appels et des lettres aux cadres). Ces mesures semblent avoir porté leurs fruits au moins chez les chefs de groupement interrogés.

Un *système de rapporteurs* auquel participent quatre collaborateurs vise à améliorer le contrôle du chef du DMF sur l'ensemble du département. Un de ces collaborateurs est chargé d'assurer qu'aucune action illégale n'ait lieu dans le domaine du renseignement et de veiller à ce que les conceptions politiques fassent leur chemin dans les services de renseignements. Il a un droit de regard illimité dans les dossiers du département et peut, si besoin est, constituer des groupes de travail. Cet instrument est tout à fait prometteur, mais il faut d'abord que le mandat des services de renseignements soit défini plus clairement afin que l'on sache selon quels critères ce contrôle s'effectue. Il faudrait se demander à ce propos si, dans un avenir plus ou moins lointain, on ne pourrait pas envisager des contrôles au cas par cas, à l'instar de ceux auxquels le Département fédéral de justice et police procède depuis peu dans le domaine de la sûreté de l'Etat.

L'*Inspectorat* du DMF a commencé d'assumer sa tâche d'organe de révision interne du département. En cas de succès, il pourrait constituer une aide précieuse pour la direction du département.

L'*organe de direction* du DMF, qui a été instauré à titre d'essai en vue de remplacer la commission de défense militaire et l'état-major de direction, présente l'avantage de garantir une meilleure participation des commandements militaires aux affaires administratives. On peut penser que ce nouvel instrument de direction contribuera à une meilleure compréhension entre militaires et hommes politiques.

- 6.2 Recommandations de la DCG**
- 6.2.1 Les directives du 27 novembre 1987 concernant les personnes détachées à l'étranger doivent être complétées**
Il est nécessaire de définir formellement les dérogations dont jouissent les services de renseignements
- 6.2.2 Le chef de l'état-major général doit mieux planifier et contrôler les activités de renseignement**
- 6.2.3 Le rapporteur et l'inspectorat doivent pouvoir mieux contrôler les moyens financiers des services de renseignements**
- 6.2.4 La formation du personnel des services de renseignements doit faire une plus large part au rôle du renseignement dans une démocratie**

28 septembre 1993 Au nom de la Délégation
des Commissions de gestion des Chambres fédérales
Le président: Tschuppert Karl
Le secrétaire: Mastronardi

Approuvé par la Commission de gestion du Conseil des Etats qui a également autorisé la publication.

6 octobre 1993 Le président de la Commission:
Cavadini Jean

Approuvé par la Commission de gestion du Conseil national qui a également autorisé la publication.

14 octobre 1993 Le président de la Commission:
Seiler Rolf

N36418