



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 23 NOV. 1983
 Décision
 Decisione 2036

Berichtigte Fassung

Recours de M. Olivier Grivat contre la décision
 du Département fédéral de l'intérieur du 7 décembre 1982
 relative à la consultation de documents contenus
 aux Archives fédérales

Vu la proposition du DFF du 11 octobre 1983

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de procédure, comprenant
 - un émolument d'arrêté de Fr. 270.--
 - un émolument d'écritures de Fr. 88.--,
 soit au total Fr. 358.--, sont mis à la charge du recourant.

Communication:
 Aux intéressés par la Chancellerie fédérale

Pour extrait conforme,
 le secrétaire

Protokollauszug an:				
<input type="checkbox"/> ohne / <input checked="" type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	6	-
	X	EDI	3	X
	X	EJPD	3	-
	X	EMD	4	-
X		EFD	9	-
		EVD		
		EVED		
X		BK	1	-
	X	EFK	2	-
		Fin Del.		





SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

23 NOV. 1983

3003 Bern, le 11 octobre 1983

Non destiné à la presse

Distribué

Au Conseil fédéral

Recours de M. Olivier Grivat contre la décision
du Département fédéral de l'intérieur du 7 décembre 1982
relative à la consultation de documents contenus
aux Archives fédérales

Vu la proposition du DFF du 11 octobre 1983

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de procédure, comprenant
 - un émolument d'arrêté de Fr. 270.--
 - un émolument d'écritures de Fr. 80.--,
 soit au total Fr. 350.--, sont mis à la charge du recourant.

Communication:

Aux intéressés par la Chancellerie fédérale

Pour extrait conforme,
le secrétaire

Protokollauszug an:

 ohne / mit Beilage

z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	6	-
	X	EDI	3	X
	X	EJPD	3	-
	X	EMD	4	-
X		EFD	9	-
		EVD		
		EVED		
X		BK	1	-
	X	EFK	2	-
		Fin Del.		



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Berne, le 11 octobre 1983

Non destiné à la presse

Distribué

Au Conseil fédéral

Recours de M. Olivier Grivat contre la décision
 du Département fédéral de l'intérieur du 7 décembre 1982
 relative à la consultation de documents contenus
 aux Archives fédérales

060.15

Nous avons l'honneur de vous soumettre le recours cité en marge
 en vous proposant de

d é c i d e r :

Le projet de décision sur recours est adopté.

Annexes:

- projet de décision
- dossier

Ritschard
 Ritschard

Pour co-rapport:

- DFI
- DFAE
- DMF
- DFJP

Extrait du procès-verbal:

- DFF 9 (RD 2)
- DFI
- DFAE
- DMF
- DFJP



LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

s t a t u a n t

sur le recours formé par

Olivier GRIVAT, Chef des informations au journal "Tribune -
Le Matin", Avenue de la gare 33, Case postale 1077,
1001 Lausanne

contre

la décision du Département fédéral de l'intérieur du
7 décembre 1982 relative à la consultation de documents contenus
aux Archives fédérales

c o n s t a t e :

1. L'accueil en Suisse de soldats soviétiques capturés par les résistants afghans a amené le journal "Tribune - Le Matin" à s'intéresser aux militaires russes internés en Suisse durant le dernier conflit mondial.

M. Olivier Grivat s'est donc adressé, le 16 juin 1982, aux Archives fédérales pour solliciter l'autorisation de consulter les documents relatifs à cet objet et qui provenaient des Départements politique, militaire et de justice et police.

2. Le 16 août 1982, les Archives fédérales ont fait savoir à M. Olivier Grivat, qu'après consultation des Départements fédéraux intéressés, il n'était pas possible de donner à sa

demande une suite favorable en raison des préjudices qu'une telle autorisation pouvait porter aux intérêts publics de la Confédération et aux intérêts privés de tierces personnes.

3. M. Olivier Grivat, par la voie d'un recours, a alors requis du Département fédéral de l'intérieur, le 19 août 1982, qu'il lève la décision des Archives fédérales.

Pour respecter les dispositions réglementaires d'une part, et assurer la sauvegarde des intérêts publics de la Confédération et privés de tierces personnes d'autre part, il s'est déclaré disposé à limiter en conséquence sa demande dans le temps et dans la matière.

4. Malgré cette limite, le Département fédéral de l'intérieur s'est rangé à l'avis des Départements intéressés et a rejeté le recours le 7 décembre 1982.

5. Tirant surtout argument du principe de la liberté de l'information, tel qu'il l'extrait de l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la recommandation 1979/854 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Olivier Grivat a adressé, le 4 janvier de cette année, un recours au Conseil fédéral contre la décision précitée du Département fédéral de l'intérieur.

Il invoque, au surplus, la jurisprudence la plus récente en matière de droit à l'information.

Le 27 janvier 1983 enfin, M. Olivier Grivat, dans un complément à son recours, cite le travail d'un fonctionnaire du Département militaire fédéral sur le même thème que celui qu'il se projetait d'aborder, où il apparaît que ledit

fonctionnaire a pu bénéficier, pour rassembler sa documentation, d'un accès aux documents des Archives fédérales que M. Olivier Grivat s'est vu refuser. Ce dernier réclame dès lors en sa faveur l'application du principe du droit à l'égalité de traitement.

6. Invités à se prononcer sur le présent recours, tous les Départements concernés en ont proposé le rejet.

c o n s i d è r e :

1. La décision entreprise en ce qu'elle se rapporte à des matières touchant la sûreté intérieure et extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et toutes les affaires intéressant les relations extérieures ne connaît pas le recours au Tribunal fédéral (art. 100 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire, OJ).

Aussi le Conseil fédéral apparaît-il bien compétent pour se saisir du présent recours pour en examiner les aspects suscités, mais aussi, par souci d'économie de moyens et de temps, pour examiner toutes les autres questions qui leur sont connexes.

Il n'est pas contesté à Olivier Grivat de revêtir, au sens de l'art. 48 de la loi sur la procédure administrative (PA), la qualité pour agir et son recours, déposé dans les termes et délais prescrits, doit dès lors être déclaré recevable.

2. Le règlement pour les Archives fédérales, promulgué le 15 juillet 1966 par le Conseil fédéral, prévoit au chapitre

de l'utilisation des Archives que les documents sont accessibles au public après l'expiration d'un délai de 35 ans, à la condition toutefois qu'il n'en résulte pas de préjudice pour les intérêts publics ou privés (art. 7). Des documents officiels peuvent cependant être consultés avant l'expiration du délai de 35 ans aux conditions stipulées à l'art. 8.

En limitant sa demande - comme il l'a fait dans son recours auprès du Département fédéral de l'intérieur déjà - à des documents relatifs à des faits antérieurs à 1947, donc de plus de 35 ans, le recourant se plaçait dans la situation la plus favorable où l'accès à ces documents ne connaît comme restriction que l'examen de l'atteinte qu'il peut en résulter pour des intérêts publics ou privés. Cet examen a amené l'autorité inférieure à considérer que les documents dont la consultation était demandée pouvaient porter atteinte aux deux genres d'intérêts que l'ordonnance vise à protéger. Les intérêts publics d'une part dans la mesure où ces documents portent sur des événements du passé qui peuvent à certains égards présenter une similitude avec des faits beaucoup moins éloignés où notre diplomatie est engagée dans des démarches délicates dont le succès est indéniablement plus étroitement lié à la discrétion qui les entoure qu'à la publicité à laquelle elles pourraient donner lieu. Les intérêts privés quant à eux concernent des personnes, suisses ou étrangères, encore vivantes qui ont pris part à ces événements et dont il va de la sécurité même et pour lesquelles l'anonymat demeure sans doute encore la meilleure protection.

3. Si le recourant admet l'existence d'intérêts aussi bien d'ordre public que privé, il estime cependant que l'écoulement du temps imposerait qu'on "lève le voile" sur un chapitre de notre histoire, non seulement comme cela a été fait en

faveur d'historiens ou de chercheurs, mais également en faveur d'un journal comme le sien. En lui refusant l'accès aux documents des Archives fédérales se rapportant à l'internement de soldats soviétiques en Suisse durant la dernière guerre mondiale, l'autorité dont la décision fait l'objet du présent recours a porté atteinte à sa liberté d'information.

Cette liberté, reconnue comme partie de la liberté d'expression garantie par le droit constitutionnel non écrit de la Confédération (ATF 104 Ia 91 ss) et de la Convention européenne des droits de l'homme (art. 10), comprend selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 107 Ia 236, 105 Ia 182, 104 Ia 91 ss) le droit de recevoir, de se procurer et de diffuser des informations ou des opinions sans entraves des autorités ainsi que celui de se renseigner à des sources accessibles à chacun (voir également Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1982, p. 222).

4. Il est vrai que le Tribunal fédéral, comme le rappelle le recourant, a reconnu à la liberté de presse considérée comme une manifestation de la liberté d'expression, la qualité de fondement de tout Etat démocratique (ATF 96 I 592 cons. 6, voir également ATF 37 I 368). Il s'est cependant empressé de préciser que malgré cette qualité, cette liberté n'était pas illimitée. Les auteurs, de leur côté, s'accordent à justifier certaines limites. Pour Jean-François Aubert, une restriction à cette liberté se comprend si elle a pour but de protéger l'Etat, l'ordre public et le particulier s'il y a menace pour sa liberté, son honneur ou ses sentiments les plus intimes (La liberté d'opinion in Revue de droit suisse, 1973, tome I, p. 433).

Dans son examen du devoir d'informer comme obligation de l'Etat, Denis Barrelet admet au chapitre des limites à ce

devoir ce qu'il nomme les intérêts supérieurs de l'Etat à placer dans sa sécurité extérieure ou dans ses relations avec l'étranger et qui ne peuvent se concevoir sans une certaine discrétion et, d'autre part, l'efficacité de l'activité étatique qui peut requérir, dans l'intérêt même des citoyens, une certaine discrétion (La liberté de l'information, thèse, 1972, p. 125).

5. Si l'on doit reconnaître, avec le Tribunal fédéral, une valeur démocratique à la liberté d'expression et par là à la liberté de la presse (voir pour cela les missions attribuées à la presse: ATF 34 I 368), on doit admettre avec le recourant que le travail du journaliste ne peut pas s'accommoder de n'importe quelle restriction qui viderait cette liberté de tout son sens.

De telles restrictions sont cependant tout-à-fait possibles selon le Tribunal fédéral (ATF 105 Ia 183); elles sont même prévues par la Convention européenne des droits de l'homme en son art. 10 2^e al.

En partant du point de vue qu'il serait difficile de dénier aux Archives fédérales la qualité de source accessible d'une manière générale à laquelle une jurisprudence constante accorde le droit d'accéder pour rechercher des informations, il convient d'examiner si la décision desdites Archives, confirmée sur recours par le Département fédéral de l'intérieur et qui constitue sans aucun doute une restriction objective à ce droit est justifiée.

6. L'autorité inférieure explique son refus de permettre au recourant de consulter, aux Archives fédérales, les documents portant sur l'internement en Suisse de citoyens soviétiques

durant le dernier conflit mondial par l'existence d'intérêts publics et privés, encore actuels, qu'il convient de protéger pour ne pas nuire à toute action diplomatique que la Suisse pourrait entreprendre dans le cadre du conflit en Afghanistan.

A cela s'oppose un intérêt tout aussi légitime qui est celui du journal dont le recourant est le responsable des informations à fournir à ses lecteurs une information sur l'internement en Suisse de soldats soviétiques faits prisonniers en Afghanistan enrichie des résultats de recherches entreprises aux Archives fédérales sur des faits qui peuvent présenter, sous certains aspects, une analogie avec ceux qui font l'actualité.

A des intérêts publics et privés dont la sauvegarde réclame des restrictions dans l'accès aux Archives fédérales, s'oppose donc celui d'un journal à voir ces Archives s'ouvrir au nom de la liberté d'information.

Les événements auxquels s'intéresse le recourant s'inscrivent dans un contexte politique dont le seul jugement pondéré de l'historien permettra l'analyse. Ils mettent en jeu les relations de la Suisse avec l'Union soviétique dans un climat des plus oppressants où, à la fin de la guerre, la cessation des hostilités n'a malheureusement pas eu pour corollaire la disparition immédiate de la menace. Une approche de ces événements qui ne serait pas scientifique, entraînerait presque inmanquablement à trahir la vérité historique.

Le Conseil fédéral ne craindrait pas que l'attitude qu'il avait adoptée et que d'une manière générale la politique qu'il avait suivie à cette époque puissent se prêter à la controverse. Il estime cependant, comme l'a très justement fait le

Département fédéral de l'intérieur avant lui, que des individus vivent encore, notamment à l'étranger, pour la sécurité desquels bien plus que pour la protection d'un honneur, la raison commande qu'on observe sur les événements auxquels ils ont été associés une certaine discrétion.

Ce que le Conseil fédéral craint avant tout par contre, c'est qu'il soit fait avec les événements actuels un parallèle trop schématique qui, faute du recul nécessaire, pourrait amener à se référer aux événements anciens sans discerner avec assez de clarté ce qui les distingue et sans mesurer l'évolution connue par les deux pays durant le temps qui sépare ces événements. Dans le contexte actuel et compte tenu du caractère délicat de l'opération et des exigences diplomatiques, l'évocation publique des faits qui remontent à la fin de la dernière guerre ne peut que nuire aux démarches entreprises par la Suisse de conserve avec le Comité international de la Croix rouge pour assurer aux soldats soviétiques prisonniers des résistants afghans un traitement humanitaire.

La comparaison des intérêts en présence qui doit permettre de déterminer celui qui paraît supérieur à l'autre (Barrelet, op.cit. p. 124; ATF 104 Ia 97) conduit le Conseil fédéral à penser, tout en étant sensible au droit de la presse et aux obligations que l'administration, dans son ensemble, a vis-à-vis d'elle, qu'il faut être pragmatique et admettre que la restriction que l'autorité inférieure a posée à la consultation des Archives fédérales se justifie.

Toutes conditions pesées, en effet, il semble raisonnable que l'intérêt revêtu par la réussite d'une démarche humanitaire doive prendre le pas sur celui d'un organe de presse à satisfaire ses lecteurs.

7. La décision entreprise porte incontestablement une restriction au droit à l'information. Dans ce domaine cependant, tous les auteurs s'accordent à reconnaître la légitimité de limites nécessitées par un intérêt supérieur. Eu égard aux intérêts en présence, cette décision apparaît appropriée au but poursuivi et on ne peut pas reprocher à l'autorité qui l'a prise d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation. Elle ne viole donc pas le droit constitutionnel non écrit reconnu par le Tribunal fédéral, même dans sa jurisprudence la plus récente, pas plus qu'elle ne viole le principe énoncé à l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. On ne saurait enfin pas prétendre qu'elle heurte le sentiment du droit.

Elle doit donc être maintenue.

8. Sur la question de l'égalité des citoyens devant la loi, la jurisprudence du Tribunal fédéral est suffisamment claire en matière de droit à l'information (ATF 104 Ia 97) et, au demeurant, il apparaît indiscutable qu'une autorité qui donnerait des renseignements ou des informations sur son activité est liée par les principes d'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. Le Conseil fédéral ne voit pas de raison qui justifierait qu'on s'écarte de ce principe lorsqu'une autorité est appelée non à informer mais à se prononcer sur une demande d'accéder à une source d'information.

Au sujet de l'accès aux Archives fédérales, il convient de faire une distinction entre les chercheurs privés ou les offices de l'administration fédérale. L'information interne et, d'une manière plus générale, tout ce qu'englobe l'activité étatique réclame en faveur des offices un accès aux documents des Archives auquel ne peut pas prétendre tout citoyen suisse.

Dans ce cadre, il est normal qu'un fonctionnaire de n'importe quel département ou service de la Confédération, chargé d'une recherche, puisse accéder, dans l'accomplissement de sa fonction, à des documents auxquels l'accès lui serait refusé s'il agissait à des seules fins privées. Ce principe est d'ailleurs consacré à l'art. 7 6^e al. du règlement des Archives fédérales. Dans son activité, ce fonctionnaire est lié par des obligations de son statut et c'est au regard de ces obligations qu'il faut examiner son attitude s'il vient à rendre public le résultat de ses recherches et non au regard du droit à l'information.

Le fait que, dans le cas particulier, un fonctionnaire ait publié le résultat de recherches entreprises dans le cadre de son travail au sujet de soldats russes internés en Suisse durant le dernier conflit mondial ne crée donc pas, du point de vue du droit à l'information, un précédent dont le recourant pourrait valablement exciper pour réclamer l'égalité de traitement du moment où ce fonctionnaire était autorisé, de par sa fonction, à consulter les documents des Archives.

Par ces motifs

d é c i d e :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de procédure, comprenant
 - un émolument d'arrêté de Fr. 270.--
 - un émolument d'écritures de Fr. 88.--,

soit au total Fr. 358.--, sont mis à la charge du recourant.

Par ordre du Conseil fédéral suisse
Le Chancelier de la Confédération

Notification:

- à M. Olivier Grivat
- au Département fédéral de l'intérieur (2.1.4.1/82 - Az/be),
avec son dossier
- aux Archives fédérales (451-2856 G/ah), avec leur dossier
- au Département fédéral des affaires étrangères (a.543.1.-RC/sy)
- au Département militaire fédéral (083.5/82)
- au Département fédéral de justice et police

Aufgrund des Antrages des EPD vom 19. August 1983
 Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtverfahrens,

wird beschlossen

1. Die Beschwerde gegen das EJPD betreffend Ge-
währung der unentgeltlichen Rechtspflege wird
abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer wird kein Asylrecht ge-
währt.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Mitteilung:

An die Interessenten, durch die Bundeskanzlei

Protokollauszug an:
 ohne / mit Gebühr

N.Y.	N.E.	Dep.	Anz.	Artik.
		ECA		
		EDI		
	X	EJPD	5	X
		EMD		
X		EFD	4	-
		EVD		
		EVEB		
		HK		
		EPK		
		Fo. Del.		

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

[Handwritten signature]