



Schweizerische
Gesellschaft für Geschichte
Société suisse d'histoire
Società svizzera di storia
Societad svizra d'istorgia

Präsident
Prof. Guy P. Marchal
Burgunderstrasse 27
CH-4051 Basel
Telefon +41 (0)61 281 71 64
Mail guy.marchal@unilu.ch

Au Conseil fédéral suisse
Palais fédéral

3003 Berne

Bâle et Berne, le 1er mai 2003

Nouvelle réglementation relative à la consultation des dossiers concernant l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid

Monsieur le Président de la Confédération,
Mesdames les Conseillères fédérales, Messieurs les Conseillers fédéraux,

En tant qu'association des historiennes et des historiens de Suisse, la Société suisse d'histoire (SSH) a pris connaissance avec stupeur du communiqué de presse publié par le Département fédéral des finances sur la décision prise le 16 avril 2003 par le Conseil fédéral au sujet de la nouvelle réglementation relative à la consultation des dossiers concernant l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid. La SSH apprend en outre avec étonnement par des chercheurs travaillant dans le cadre du projet NFP42+ sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud, que le droit fondamental à l'accès individuel n'a jusqu'à présent pas été respecté par les décisions de l'administration, qu'une interdiction d'accès totale a ensuite été décrétée et qu'il existe toujours une incertitude quant au contenu exact de la décision prise par le Conseil fédéral.

Il s'agit d'une part principalement – une fois de plus à notre avis – de la **mise en balance** de l'intérêt prépondérant du public pour une élucidation scientifique d'un chapitre contesté de l'histoire suisse la plus récente avec des intérêts économiques privés réels ou présumés d'autre part. A la suite de considérations à court terme, l'embargo qui vient d'être imposé sur les dossiers déplace les poids de la balance en faveur de ces intérêts privés et omet de tenir compte du fait qu'afin d'assurer son fonctionnement à long terme, un Etat de droit est obligé de laisser au moins éclaircir après coup sur le plan historique les événements qui ont engendré des conflits profonds au sein même de la société et entre des éléments de celle-ci.

Cette tâche de politique nationale éminente, qui revient à la recherche en histoire (ainsi qu'à d'autres sciences), ne peut être accomplie que si elle se voit accorder une liberté totale en matière de recherche. La liberté de recherche est donc un droit fondamental qui est en fait dans l'intérêt de l'Etat lui-même. La décision du Conseil fédéral constitue une grave atteinte au droit organique en matière de liberté de recherche.

Nous vivons aujourd'hui dans une société du savoir dans laquelle il est plus avisé pour les gouvernements de disposer d'informations ayant fait l'objet d'une réflexion plutôt que d'interdire une relecture de celles-ci. Cette réflexion est d'ailleurs bien celle qui a motivé le lancement du projet NFP42+, c'est-à-dire la conviction qu'il existe un besoin d'éclaircissement dans un domaine important de la politique étrangère de la Suisse et qu'une contribution fondée sur des sources doit être apportée à la structure de la politique. En raison de l'interdiction de consulter les dossiers qui vient d'être imposée, le but du projet NFP42+, qui est d'élaborer des principes substantiels pouvant être utiles à l'organisation future de la politique étrangère suisse, pourra donc désormais uniquement être atteint d'une manière limitée.

Il faut encore ajouter à cela le fait que cette décision a des conséquences graves concrètes pour l'activité des chercheurs; elle modifie en effet les règles en vigueur, alors même qu'un programme de recherche est en cours, en se fondant sur un point de vue qui n'a rien de scientifique. Le risque est donc grand que les chercheurs soient privés du fruit du travail qu'ils ont réalisé jusqu'à ce jour et qu'ils ne parviennent pas aux résultats que vous attendiez aux termes du mandat de recherche. Aucun élément nouveau ne justifie un revirement de la jurisprudence ou même l'abrogation de dispositions légales, à savoir les droits de consultation déjà accordés. On sait en effet d'une manière générale depuis le début du projet NFP 42+, mais surtout depuis les dates déterminantes de l'approbation des diverses demandes de consultation, que des plaintes collectives sont en préparation ou en suspens. Il n'existe donc aucun motif valable pouvant justifier l'abrogation d'une disposition.

Le déclassement du niveau d'intérêt de l'éclaircissement scientifique d'une phase de l'histoire suisse récente, qui est contestée sur le plan politique, ainsi que l'intervention dans la liberté de recherche sont uniquement admissibles lorsque ces mesures sont prises – premièrement – en raison de l'existence d'un intérêt public prépondérant ou parce que les intérêts de tiers méritent d'être protégés et – secondement, mais d'une manière cumulative – à condition que l'intervention respecte une certaine proportionnalité. Et même lorsqu'il s'agit de protéger les intérêts de tiers – ce que nous contestons –, il est alors en outre nécessaire de tenir compte du **principe de la proportionnalité**. Ce dernier est d'abord respecté quand le moyen retenu est capable de garantir les intérêts de tiers nécessitant une protection, mais aussi en second lieu, lorsque ce moyen est utilisé dans sa forme la plus modérée lui permettant encore d'être efficace; et enfin troisièmement, quand la prise en considération de tous les aspects suggère que les intérêts des tiers sont manifestement prioritaires. Tous ces critères – et en conséquence aussi la liberté de recherche elle-même – font actuellement l'objet d'entorses très graves.

En ce qui concerne la **validité du moyen**, on se doit de faire remarquer que le Conseil fédéral n'atteindra pas son but – qui est de protéger des entreprises suisses contre les plaintes collectives aux Etats-Unis – grâce à son interdiction actuelle totale d'accès aux dossiers. Les plaintes ont été déposées et le tribunal américain n'acceptera en effet aucun nouveau moyen de preuve avant d'avoir pris sa décision sur la recevabilité de celles-ci.

Si les plaintes sont déclarées recevables, le tribunal américain pourra alors ordonner la mainlevée sur d'autres documents. Mais l'opinion publique dispose en outre déjà maintenant en Afrique du Sud, tout comme aux Etats-Unis, d'éléments juridiques efficaces afin d'obliger les administrations publiques et les entreprises privées à ouvrir leurs archives. Des décisions antérieures montrent que les tribunaux sud-africains interprètent le «Promotion of Access to Information Act» du 2 février 2000 en faveur de la liberté de recherche ainsi que de la transparence administrative et au détriment des forces intéressées à étouffer les choses et à les garder secrètes. Cette pratique concerne également le «Freedom of Information Act» des Etats-Unis grâce auquel de nombreux documents très instructifs de la CIA ainsi que d'autres dossiers – concernant aussi les relations Suisse-Afrique du Sud – ont déjà pu être publiés. Les informations que le Conseil fédéral entend garder secrètes à l'aide de cet embargo sur les archives fédérales seront quand même dévoilées au grand jour par d'autres voies, comme cela a été démontré par le passé à l'occasion d'autres expériences désagréables. Cette interdiction d'accès va cependant ouvrir toute grande la porte aux spéculations sur la nature explosive des dossiers qui doivent encore être gardés sous clé en Suisse. Une attitude qui va non seulement ternir l'image de la Suisse dans le monde, mais aussi plutôt inciter éventuellement les tribunaux américains à accepter les plaintes collectives en partant du principe que le Conseil fédéral suisse détient et veut garder secret des documents de la plus haute importance. Il n'existe donc qu'une seule solution: l'interdiction d'accès aux documents est un moyen impropre qui est totalement démesuré et cette interdiction doit donc être levée.

Le principe de la proportionnalité exige ensuite le **choix du moyen le plus modéré possible**. Si le Conseil fédéral continue à limiter la liberté de recherche et refuse de lever l'interdiction d'accès aux documents, l'embargo général actuel doit donc être considéré comme un moyen dépassant largement l'objectif fixé:

1. La loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage fixe dans son article 9 le principe de la libre consultation des archives **au terme d'une période conservatoire de 30 ans**. L'extension de l'embargo à des documents qui ont plus de 30 ans est ainsi à priori injustifiable et celui-ci doit donc être levé immédiatement.
2. Si le Conseil fédéral entend s'en tenir à une interdiction partielle d'accès aux documents encore concernés par la période conservatoire de 30 ans – même si une telle mesure doit être qualifiée de moyen impropre –, le principe du choix du moyen le plus modéré possible exige la mise en oeuvre d'une procédure qui n'entrave pas le travail des chercheurs dans leurs domaines respectifs et qui ne doit pas tenir compte des intérêts de tiers nécessitant une protection.

En ce qui concerne les **droits de consultation déjà accordés**, il faut renoncer à un renforcement du contrôle des documents déjà distribués étant donné que les travaux de recherche sont déjà bien avancés et qu'il n'existe à notre avis **aucun motif valide de révocation**.

Quant aux **demandes de consultation en suspens ou futures**, les chercheurs doivent continuer à se voir accorder un accès libéral. Comme auparavant, ils rédigent leurs rapports en respectant des principes reconnus en matière de méthode et de caractère scientifique tout en faisant preuve de la plus grande diligence possible, mais sans autocensure. Dans le contexte d'un compromis, il serait éventuellement possible d'envisager la mise en oeuvre d'une obligation de soumettre les manuscrits. Si tel était le cas, l'administration fédérale devrait alors – aux termes de dispositions pouvant faire l'objet d'un recours –, biffer dans les travaux terminés tous les noms des

entreprises et des sources dont elle présume d'une manière fondée que la mention publique pourrait porter atteintes aux intérêts de tiers devant être protégés.

L'imposition d'une obligation aux chercheurs eux-mêmes de respecter l'anonymat dans leurs travaux apparaît comme étant peu judicieuse pour trois raisons. D'abord, parce que les chercheurs estiment qu'il ne leur appartient pas de se censurer eux-mêmes. Deuxièmement, parce qu'il n'existe pas un catalogue de critères clairs et que cela place alors les chercheurs dans une situation de grande incertitude. Et troisièmement, parce que la plupart des noms des entreprises qui sont concernées ou qui pourraient l'être font depuis toujours l'objet de discussions sur la place publique. Une interdiction de consulter les documents ne peut pas empêcher les chercheurs de continuer à attirer l'attention sur les spéculations actuelles quant à des implications éventuelles de sociétés suisses dans les affaires du régime d'apartheid. Une obligation de rendre les choses anonymes empêcherait uniquement toutes références aux mises au point qui figurent dans les archives fédérales.

3. Si le Conseil fédéral entend maintenir un embargo partiel sur les documents en dépit de toutes ces considérations, cette mesure doit être prise individuellement sous la forme d'une disposition pouvant faire l'objet d'un recours et devant être motivée d'une manière détaillée.

La Société suisse d'histoire demande d'une manière pressante qu'on ne laisse pas le projet NFP 42+ se transformer en une opération alibi. Bien au contraire, le programme de recherche devrait être prolongé d'autant en fonction des retards qu'il a subis et se voir accorder des moyens financiers supplémentaires de manière à pouvoir être mené à terme avec succès.

Nous vous remercions de bien vouloir examiner ces suggestions avec bienveillance et vous assurons de notre plus haute considération.

La Société suisse d'histoire

Le Président
sig. Prof. Guy P. Marchal

La Secrétaire générale
sig. Dr. Erika Flückiger Strebel